

ORT E

R P E R

C

E

S

O

P

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

### DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

- 1 DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE como eje rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- 3 Los grandes objetivos: UN ACERCAMIENTO COMPARATIVO

### ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD

- 9 OPINIÓN PÚBLICA sobre la procuración e impartición de justicia prevista en el PND 2007-2012
- 15 Los cuerpos policiacos en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

### ECONOMÍA COMPETITIVA Y GENERADORA DE EMPLEOS

- 20 EL DESARROLLO REGIONAL y su tratamiento en el Plan Nacional de Desarrollo
- 25 La generación de empleos: prioridad del Ejecutivo federal, 2007-2012

### IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- 30 EL ACCESO DIGITAL de los mexicanos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo
- 36 La superación de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

### SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

- 43 LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO ecológico en México
- 48 La biodiversidad, un pilar del DESARROLLO SUSTENTABLE
- 54 SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL. Bosques y selvas en el PND

### DEMOCRACIA EFECTIVA Y POLÍTICA EXTERIOR RESPONSABLE

- 62 FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- 68 LA POLÍTICA EXTERIOR de México en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega  
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Rafael Ante Valencia  
Efrén Arellano Trejo  
Sandra Espinosa Morales  
José de Jesús González Rodríguez  
Nora León Rebollo  
María Guadalupe Martínez Anchondo  
Claudia Icela Martínez García  
Mario Mendoza Arellano  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Sara María Ochoa León  
César Augusto Rodríguez Gómez  
Oscar Rodríguez Olvera  
Karla Ruiz Oscura  
Investigadores

Luis Horacio Martínez Cárdenas  
Asistente Editorial

Elizabeth Perdomo Reyes  
Coeditora

Alejandro López Morcillo  
Editor

# Desarrollo humano sustentable como eje rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**Francisco J. Sales Heredia**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento que se elabora durante los primeros seis meses de cada sexenio, siguiendo el mandato establecido en el artículo 26 de la Constitución y la reglamentación de la Ley de Planeación, a través del cual se fijan los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo del país. El proceso democrático, en el cual una persona es elegida por voto directo como titular del Poder Ejecutivo, involucra un equilibrio de objetivos que derivan en el PND a partir de las ideas del partido político ganador, del titular del Ejecutivo y de un proceso de consulta pública. El PND propone una serie de prioridades que los programas de la Administración Pública Federal deberán seguir.

El proceso de planeación es concebido en varias etapas y el PND se constituye en guía de los programas sectoriales específicos que integrarán y coordinarán los diversos intereses y prioridades de los grupos sociales. Considerando que es una guía, los objetivos y estrategias planteadas en el plan por lo común son genéricos y ambiciosos, siendo consolidados en los proyectos específicos derivados de los programas sectoriales.

Por lo general, los planes de desarrollo -a partir de la obligación del Ejecutivo, determinada por la Constitución- son inspirados por una idea central; en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se propone el desarrollo humano sustentable como principio rector de las políticas públicas. Tal concepción de desarrollo no es común en el diseño de las políticas públicas, pues mezcla dos ideas que bien pueden divergir en sus prioridades a largo plazo.

En los años noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comisionó al economista Amartya Sen para generar una serie de informes del desarrollo mundial que contrastaran con los informes de desarrollo tradicionales de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Los informes se basarían en la teoría de filosofía política de

Sen, la cual propone que las libertades del hombre no pueden ser ejercidas en plenitud si no se tienen ciertas capacidades y cierto entorno favorable. Esta idea se distingue de la percepción tradicional que se tenía hasta ese momento del desarrollo, la cual reportaba la riqueza del país en términos del producto interno bruto y los promedios nacionales en torno a indicadores sociales y políticos. Para medir su idea, aunque indirectamente, Sen creó el índice de desarrollo humano, que mide cuánto han avanzado los países en lograr equidad en las posibilidades de libertad para sus ciudadanos; es decir, cuánto han avanzado en lograr el más alto estándar humano. La idea se resume en que el ingreso es importante, pero es más importante aún saber cómo transformarlo en bienestar.

El concepto de desarrollo sustentable, por su parte, fue acuñado en los años ochenta por Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega, para señalar que los sistemas económicos, políticos y sociales deben considerar a las generaciones futuras en su toma de decisiones, especialmente cuando se trata del uso de recursos naturales, generando riqueza no sólo para la generación presente. Esta idea implica considerar las preferencias y los derechos de personas no nacidas aún, algo difícil por definición. El Informe Brundtland considera que los Estados deben asumir como principio rector que las generaciones futuras preferirán siempre más recursos y un medio ambiente limpio. Para lograr lo anterior, la prospectiva a futuro no es fácil, se trata de lograr un equilibrio jus-

to entre el uso de los recursos en el presente y la preservación de éstos para el futuro.

La vinculación del desarrollo humano al desarrollo sustentable puede divergir, por ejemplo, si se considera como prioritario el desarrollo de las capacidades y oportunidades de la generación presente y se decidiera utilizar los ingresos de los recursos naturales no renovables para este fin. Si, por el contrario, se asume que los recursos no renovables deben beneficiar a las generaciones futuras, los ingresos no necesariamente beneficiarán a la generación presente.

Con el ejemplo anterior se puede apreciar el conflicto de prioridades de política pública en el que entraría un doble objetivo como el planteado por el PND. El plan es muy enfático en torno a la propuesta de mejorar el bienestar de la generación presente, preservando el medio ambiente. Es claro que la mezcla de objetivos no necesariamente es imposible de realizar; sin embargo, existen costos presentes y futuros en toda decisión y se trata de distribuirlos con justicia entre todos los ciudadanos, así como equilibrar la consecución de otros bienes sociales.

En este número del *Reporte Cesop* se indagará acerca de cuáles son las prioridades de política pública en los ejes del plan y a pesar de que no es posible tocar todos los subtemas, se ha tratado de dar una perspectiva completa de éste y de sus posibilidades de cumplir los ambiciosos objetivos planteados por el concepto de *desarrollo humano sustentable*.

# Los grandes objetivos: un acercamiento comparativo

**Efrén Arellano Trejo**  
**Évelin Servín Moreno**

Este artículo presenta una descripción de la manera en que han evolucionado los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) durante el periodo 1988-2007. Para ello, toma como eje de trabajo los principales planteamientos de dichos documentos en materia de política económica y social. Como un segundo elemento de análisis se destacan los aspectos innovadores que cada mandatario ha introducido en la definición de dicho plan.

En los últimos 20 años, tal como ha ocurrido con la economía y la política del país, los objetivos del PND se han hecho más complejos y diversificados. Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari este plan sólo incluyó cuatro objetivos generales. Se pretendía, en este orden, mantener la defensa de la soberanía nacional, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población (Cuadro 1). Este periodo presidencial resulta relevante porque en esta etapa se consolidó la modificación estructural de la economía y se dotó al Estado de una nueva fisonomía. Ambos procesos se han mantenido vigentes hasta la fecha.

Durante la gestión del presidente Salinas, el país seguía enfrentando los retos derivados de las crisis recurrentes desde 1976. Mediante la continuación de un severo programa de ajuste (iniciado durante el sexenio anterior) se logró contener la inflación, reestructurar la deuda externa y ampliar la liberalización comercial y financiera. En materia de políticas públicas, se continuó con la privatización del sector paraestatal, la desregulación económica, la focalización del gasto social y la ampliación de la descentralización.<sup>1</sup> La apertura de la economía alcanzó un momento clave con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Estas políticas implicaron, a decir de sus impulsores, un cambio en el diseño del Estado. Se pasó de un Estado propietario a uno interventor,

<sup>1</sup> José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta en el siglo XX*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2001.

de uno gerencial a uno rector, enfocado a la “concertación y a la conciliación, al arbitraje entre fuerzas que se desarrollan y mueven con autonomía”.<sup>2</sup> La política económica fue desplazada del papel prominente que ocupó por decenios. En cambio, la política social adquirió una mayor relevancia. De acuerdo con Arturo Warman, el gasto y la inversión con propósito social pasó de 21 a 55% del presupuesto federal en este sexenio. El cambio de tamaño también implicó una transformación de sus objetivos. El énfasis se puso ahora en otorgar a toda la población un nivel básico de servicios (como educación, salud y nutrición, electricidad, agua, drenaje y vivienda), así como en elevar la capacidad productiva de sectores y grupos con alta marginación. El Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en la acción emblemática de este último propósito.<sup>3</sup>

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, en materia de política económica, el objetivo del PND pasó de la sola intención de alcanzar la “recuperación económica” (que propuso su antecesor) al propósito más amplio de “promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable”. Sin embargo, la crisis económica desatada en diciembre de 1994 no sólo pospuso dicho crecimiento, sino que profundizó los rezagos sociales. Según algunas estimaciones, a consecuencia de esta crisis la población en situación de pobreza se incrementó de 22 a 38%, alcanzado con ello sus niveles más altos en la historia reciente del país.<sup>4</sup>

Este difícil contexto, como se observa en el Cuadro 1, no modificó los objetivos cen-

<sup>2</sup> Arturo Warman, “Introducción”, en Arturo Warman (comp.), *La política social en México (1989-1994)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 15-18.

<sup>4</sup> Jorge N. Valero, Lourdes Treviño, Joana Chapa y Carlos A. Pozio, “Pobreza, ciclos económicos y políticas gubernamentales en México (1992-2002)”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXIV (2), núm. 294, abril-junio, 2007, p. 442.

trales del PND en materia de política económica y social. Al contrario, se profundizaron algunas estrategias que ya estaban en marcha. En 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que mediante apoyos de largo plazo, mantuvo vigente el propósito de Solidaridad de formar capital humano en las comunidades y familias más pobres, pero representó un mayor esfuerzo por enfocar los recursos a la población con mayores necesidades.

Lo que sí representó una novedad fue que por primera vez el tema de la seguridad y defensa del Estado de derecho apareció como un objetivo general del PND. No era para menos. La delincuencia tuvo, a partir de los años ochenta, un crecimiento inusitado que apenas se está estabilizando. Hasta el inicio de esa década los delincuentes representaban alrededor de 0.11% de la población; para 1995 esa cifra se duplicó a casi 0.2%. En 1991 los ministerios públicos locales de todo el país recibieron 809 mil denuncias por algún delito; en 2004 esa cifra fue de 1.5 millones; es decir, se incrementaron en 85 por ciento.<sup>5</sup>

Como respuesta al desafío planteando por la delincuencia, el Estado mexicano reformó su política y sus estrategias en esta materia, las cuales también se han mantenido vigentes hasta la fecha. Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que implicó, por primera vez, la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia; la profesionalización y creación de servicios de carrera en la policía y jueces federales, así como una asignación presupuestal sin precedentes para estas tareas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Efrén Arellano Trejo, “Los desafíos de la delincuencia en México”, *Boletín*, núm. 6, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, abril de 2005, pp. 8-9.

<sup>6</sup> Efrén Arellano Trejo, “Políticas públicas contra la inseguridad”, *Socioscopio*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, abril de 2006, p. 37. Esta nueva estra-

El presidente Vicente Fox, primer mandatario surgido de un partido distinto del PRI, conservó en el PND los grandes objetivos definidos por sus antecesores. Una vez alcanzada la estabilidad de la economía en el sexenio anterior, el presidente Fox se propuso “conducir responsablemente la marcha económica del país” y “elevar y extender la competitividad”. En materia de desarrollo social mantuvo el propósito de mejorar los niveles de educación y bienestar, al mismo tiempo que destacó la necesidad de desarrollar “las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva”, así como fortalecer “la cohesión y el capital social” (Cuadro 1).

En 2002 se puso en marcha el programa Una Tarea Contigo, como la principal estrategia de política social de este sexenio. La mayor parte de los recursos se destinaron a Oportunidades, al Programa de Empleo Temporal y al Programa de Desayunos Escolares. El primero de estos programas reemplazó al Progresá, del cual conservó su estrategia general y añadió los objetivos de otorgar becas para la educación media superior, acceso preferente de sus beneficiarios a los programas de empleo temporal y acceso al sistema de ahorro y crédito impulsado por Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).<sup>7</sup> La novedad de este sexenio consistió en que se menciona, a nivel de objetivo general, la necesidad de lograr un “desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza”. Es decir, por primera vez se incluye un objetivo general dirigido a la protección del medio ambiente.

---

tegia implicó la reforma constitucional a los artículos 21 (con objeto de definir las nuevas obligaciones de la federación, estados y municipios), 97 y 100 (para crear el Consejo de la Judicatura Federal, como el ente encargado de la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, con lo cual se instituyó formalmente la carrera judicial).

<sup>7</sup> Jorge N. Valero *et al.*, “Pobreza, ciclos económicos...”, *op. cit.*, p. 446.

La consistencia mantenida por el Estado en las políticas económica y social muestra saldos favorables. Los principales indicadores macroeconómicos del país se mantienen estables, en tanto que la población en pobreza extrema ha disminuido permanentemente desde 1998. Un análisis publicado el año pasado concluía que

[...] a lo largo de los primeros cuatro años del siglo XXI, la pobreza nacional ha disminuido en México al influjo de la reducción sistemática de la pobreza rural, tanto alimentaria como de capacidades y de patrimonio, con la excepción de esta última en el periodo 2000 y 2002.<sup>8</sup>

Sin embargo, la economía mexicana no ha alcanzado los niveles de crecimiento que garanticen los empleos y las remuneraciones que demanda el aumento de su población. Por ello, es explicable que el plan del presidente Felipe Calderón haya incluido, como uno de sus objetivos generales, el de “alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado”, así como “tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles”. En materia de política social, tal como lo hicieron sus antecesores, el presidente Calderón se ha propuesto reducir la pobreza, al mismo tiempo que ampliar las capacidades de la población.

También como ha ocurrido desde hace dos sexenios, la vigencia del Estado de derecho tiene el nivel de objetivo general, con el añadido de que el plan 2007-2012 se ha propuesto traducir dicha vigencia en el hecho de que los mexicanos perciban “realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica”. Las acciones realizadas en los primeros meses

<sup>8</sup> Fernando Cortés, “La caída de la pobreza: México 2000-2004”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 69, El Colegio de México, septiembre-diciembre de 2005, p. 732.

de este sexenio permiten anticipar que se mantendrá la política pública definida desde 1995, con algunas peculiaridades adicionales.

Por otra parte, si bien en el sexenio anterior apareció por primera vez una referencia a la protección del medio ambiente, en este sexenio no sólo se trata de un objetivo general, sino que se ha asumido como una referencia básica de la gestión gubernamental. Así, desde la presentación del PND 2007-2012, se puede leer que “este plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”.<sup>9</sup> Ya en la parte de objetivos generales, como se observa en el Cuadro 1, el presidente Calderón se propuso “asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país”.

Por último, cabe destacar una innovación en los objetivos generales del PND. Se trata de la referencia explícita a la globalización, la cual es asumida como un entorno susceptible de ser utilizado para promover los intereses de México e impactar favorablemente en su desarrollo. En el periodo analizado por este artículo, sólo los presidentes Salinas y Calderón adoptaron en sus respectivos objetivos de desarrollo una actitud proactiva en este rubro, que rebasa la estrategia puramente defensiva del resto de los mandatarios. Sin embargo, esto no es óbice para concluir que a lo largo de los últimos cuatro sexenios es posible identificar más coincidencias que divergencias; que los presidentes en turno han asumido la irremediable conexión de la economía y la sociedad mexicanas con el exterior y que, como anticipábamos al principio de estas líneas, los objetivos han sido cada vez más diversificados y las estrategias también cada vez más complejas y especializadas.

<sup>9</sup> Versión completa disponible en <http://pnd.presidencia>.



**Cuadro 1**  
**Objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-2012\***

<i>Periodo presidencial</i>	<i>Soberanía nacional</i>	<i>Seguridad y estado de derecho</i>	<i>Política económica</i>	<i>Desarrollo social y combate a la desigualdad</i>	<i>Democracia y equilibrio de poderes</i>	<i>Protección del medio ambiente</i>
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	1. Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.		3. Recuperación económica con estabilidad de precios.	4. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población	2. Ampliación de la vida democrática	
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.	2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.	5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.	4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.	3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.	
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	8. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales. 9. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.	14. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana. 15. Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos	6. Conducir responsablemente la marcha económica del país. 7. Elevar y extender la competitividad del país.	1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. 2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades. 3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva. 4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.  12. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución.	10. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática. 11. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.  13. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.	5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

<i>Periodo presidencial</i>	<i>Soberanía nacional</i>	<i>Seguridad y estado de derecho</i>	<i>Política económica</i>	<i>Desarrollo social y combate a la desigualdad</i>	<i>Democracia y equilibrio de poderes</i>	<i>Protección del medio ambiente</i>
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	<p>1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.</p> <p>10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.</p>	<p>2. Garantizar la vigencia plena del estado de derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.</p>	<p>3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.</p> <p>4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.</p>	<p>5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.</p> <p>6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.</p>	<p>7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.</p> <p>9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.</p>	<p>8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.</p>

\* Los números de cada objetivo corresponden al orden en que fueron presentados en cada plan.

Fuentes: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1989, p. 16; <http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/>; <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/>; y <http://pnd.presidencia.gob.mx>

# Opinión pública sobre la procuración e impartición de justicia prevista en el PND 2007-2012

Oscar Rodríguez Olvera

La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es una parte importante del sistema democrático, porque permite coincidir a la planeación gubernamental con aquellos intereses prioritarios para la sociedad. Para Habermas “la opinión pública, formada en un proceso racional de consenso al interior de la sociedad, otorga la legitimación social al régimen democrático”,<sup>1</sup> además de que para Alejandro Muñoz “la opinión pública se convierte en una referencia insoslayable que cualquier poder positivo no puede dejar de tener presente y que, quiéralo o no, condicionará su acción política y su forma de decisiones”.<sup>2</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se informa que las dependencias y entidades del gobierno federal llevaron a cabo 205 foros de consulta popular, en los que participaron 51 997 personas que expresaron su opinión en torno a 73 temas sobre la realidad mexicana, sus problemas y sus soluciones. Además, la oficina de la Presidencia de la República realizó una consulta ciudadana en la que participaron 79 921 ciudadanos que plantearon problemas y propuestas de solución,<sup>3</sup> siendo un total de 131 918 participantes.

<sup>1</sup> Maricela Portillo Sánchez, “Opinión pública y democracia. Dos miradas al modelo normativo de Habermas y el modelo psicosocial de Noelle-Neumann”, *Razón y Palabra*, núm. 18, Instituto Tecnológico de Monterrey, México, mayo-julio, 2000.

<sup>2</sup> Alejandro Muñoz-Alonso, “Opinión pública y parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario”, *Comunicación política*, Universitas, Madrid, 1995, p. 72.

<sup>3</sup> Los mecanismos a través de los cuales se llevó a cabo esta consulta fueron: 1. Mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; 2. Mesas de diálogo con los partidos políticos; 3. Foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y diversas entidades del gobierno federal; 4. Consulta ciudadana realizada por la oficina de la Presidencia de la República, a través de un centro de consulta telefónica, el envío y recepción de formas de consulta por medio del Servicio Postal Mexicano, el sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas en las oficinas de la presidencia; 5. Reuniones de trabajo con especialistas.

## Resultados de la Consulta Ciudadana del PND relacionados con la justicia

De acuerdo con la consulta, 36% de los ciudadanos que participaron mencionó el tema del Estado de derecho y la Seguridad, el cual constituye el eje número 1 del plan<sup>4</sup> que se comenta. Además, 21% se refirió al tema de la procuración e impartición de justicia,<sup>5</sup> que es parte importante del eje 1 antes mencionado.

Respecto del tema de procuración e impartición de justicia en el PND, se afirma lo siguiente:

México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Los otros cuatro ejes son: Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental; y Democracia efectiva y política exterior responsable.

<sup>5</sup> Para Sánchez Galindo “el funcionamiento del sistema de justicia penal abarca la procuración de justicia, continúa con la impartición de la misma y culmina con la ejecución de la pena”. Es decir, una parte de los sistemas de seguridad policial debe afirmar la localización y detención del delincuente y/o por otra, en el ámbito de la administración de justicia, asegurar el procedimiento para que la autoridad judicial pronuncie una sentencia justa y equitativa; y en cuanto a la ejecución de la pena se debe garantizar la readaptación social del penado y la tranquilidad de la comunidad. Véase en Antonio Sánchez Galindo, “Seguridad pública y prisiones en México, violencia, política criminal y seguridad pública. Realidad y desafíos en el siglo XXI”, Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), México, 2003, pp. 58 y 75.

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007, cuarta sección, pp. 12-29. En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila /pnd/PND\\_2007-2012\\_31may07.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila /pnd/PND_2007-2012_31may07.doc)

Para lograr esta meta, se establecieron los tres objetivos que se señalan en el Cuadro 1, con sus correspondientes estrategias.

## Observaciones al Plan Nacional de Desarrollo

El PND coincide, en su mayoría, con la opinión pública sobre temas relacionados con la procuración e impartición de justicia, como en el caso de la implementación gradual de los juicios orales<sup>7</sup> en todo el país (Gráfica 1), así como en el fortalecimiento del sistema penitenciario. Por ejemplo, se puede comprobar que el objetivo 3 descrito en el Cuadro 2 coincide con los resultados de una encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) aplicada en 2006 a internos de centros penitenciarios<sup>8</sup> (cuadros 2 y 3).

Sin embargo, no todas las estrategias son congruentes con la opinión pública, por lo que a continuación se hacen las siguientes observaciones:

<sup>7</sup> Parametría S.A. de C.V. informó que casi la mitad de los mexicanos (48%) considera que los juicios orales contribuirán a mejorar algo o mucho la impartición de justicia en México. No obstante, hace falta mayor difusión de la iniciativa del Ejecutivo federal, toda vez que las iniciativas del Presidente en materia de justicia y seguridad pública no incluyeron el tema de juicios orales. Al momento de la realización de la encuesta, en el mes de marzo, el presidente había incluido los juicios orales como parte de su agenda y fue por ello que se consultó la opinión pública sobre ese tema. Encuesta Nacional de Vivienda, realizada del 24 al 27 de marzo del 2007. Disponible en: <http://www.parametría.com.mx/escartaprint.php?id carta=194>

<sup>8</sup> Resultados de la segunda encuesta realizada en 2006 a 1 264 internos por Elena Azaola y Marcelo Bergman. Para mayor información véase, M. Bergman, E. Azaola, A. L. Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003 y 2006.

**Cuadro 1**  
**Objetivos y estrategias principales en materia de justicia**  
**en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

<i>Objetivo 1</i>	<i>Objetivo 2</i>	<i>Objetivo 3</i>
Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.	Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.
<p style="text-align: center;"><i>Estrategias:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.</li> <li>2. Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.</li> <li>3. Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.</li> <li>4. Promover la implementación gradual de juicios orales.</li> <li>5. Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.</li> <li>6. Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.</li> <li>7. Promover el Código Penal Único.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><i>Estrategias:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.</li> <li>2. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.</li> <li>3. Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.</li> <li>4. Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><i>Estrategias:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizar el sistema penitenciario.</li> <li>2. Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.</li> <li>3. Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.</li> </ol>

**Fuente:** “Eje 1. Estado de derecho y seguridad”, *Plan Nacional de Desarrollo. 2007-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de mayo de 2007, cuarta sección, pp. 12-29. En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2007-2012\\_31may07.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc)

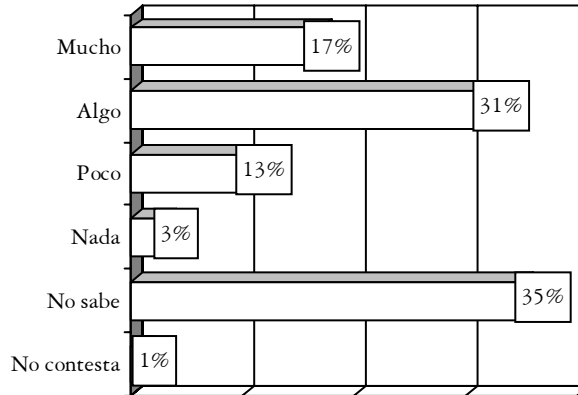
1. Algunas acciones previstas han sido rechazadas rotundamente por la opinión pública.
2. Diversas estrategias no coinciden con lo manifestado por la sociedad.
3. No se tomaron en cuenta temas que para la opinión pública son importantes.

Para acreditar estas observaciones, a continuación se mencionan los siguientes ejemplos,

cada uno corresponde al número de observación en orden consecutivo:

*Ejemplo 1.* Autorización de las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas a cargo del Ministerio Público: en el Plan Nacional de Desarrollo se tiene previsto promover que sea el Ministerio Público el que autorice, durante la investigación, las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones

**Gráfica 1**  
**¿Qué tanto cree que los juicios orales contribuirían a mejorar la impartición de justicia en México (...)?**



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda levantada del 24 al 27 de marzo de 2007 a 1 200 personas con un error de  $\pm 2.8\%$ .

**Cuadro 2**  
**Problemas en torno a la justicia: percepción de los internos, 2006**

<i>Corrupción</i>	
En el momento de la detención el policía es señalado como el de mayor nivel de corrupción.	62%
Cuántos de estos actos de corrupción fueron reportados.	52%
Número de presos que fueron detenidos en flagrancia.	92%
<i>Violación de las garantías fundamentales de los detenidos</i>	
Porcentaje de presos que dice haber sido golpeado por un policía judicial.	36%
Porcentaje de presos que dice no haber sido informado sobre su derecho: A permanecer comunicado.	30%
Porcentaje de presos que dice no haber sido informado sobre su derecho: Contar con un abogado.	58%
Porcentaje de presos que dice no haber sido informado sobre su derecho: A no declarar.	62%
Asegura haber confesado bajo intimidación o tortura.	50%
<i>Proceso penal</i>	
Porcentaje que asegura que su abogado defensor no presentó pruebas.	46%
Percebe que fue injustamente castigado.*	78%

\* De acuerdo con Elena Azaola, esta percepción es asociada en parte con la falta de estándares mínimos que hacen que un juicio pueda ser percibido como justo, como presencia del juez, defensa de claridad y un nivel satisfactorio de comprensión por parte del acusado acerca de lo que ocurre durante el proceso.

Fuente: Elena Azaola, Marcelo Bergman, "De mal en peor: las condiciones de vida en las cárceles mexicanas", *Nueva Sociedad*, núm. 208, México, marzo-abril de 2007, p.p. 118-127.

de comunicaciones privadas y que posteriormente un juez revise la legalidad de dichas acciones. Contrario a esto, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) dio a conocer, en marzo del 2005, que sólo

23% de las víctimas de algún delito acudieron al Ministerio Público<sup>9</sup> (Gráfica 2). Esta infor-

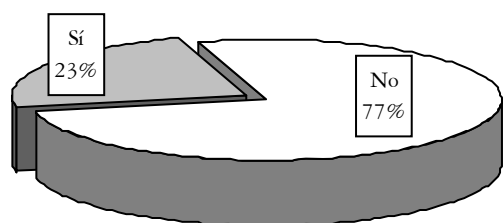
<sup>9</sup> Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), septiembre de 2005, realizada del 14 de febrero al 13 de marzo de 2005. Disponible en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de internos que reportaron cobros**  
**a familiares, 2006**

<i>Motivo del cobro</i>	<i>D.F. (%)</i>	<i>Estado de México (%)</i>
Por entrar al penal.	27.8	9.7
Por llamar al interno.	45.8	13.0
Para ingresar alimentos.	40.9	22.7
Para ingresar ropa.	47.2	19.9
Para ingresar otros objetos.	45.5	16.7

Fuente: Elena Azaola, «Las cárceles, doble castigo», *Revista Voz y Voto*, núm. 171, México, mayo de 2007, p. 23.

**Gráfica 2**  
**Del total de víctimas, sólo 23%**  
**acudió al Ministerio Público**



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), septiembre de 2005. En: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

mación fue confirmada por el mismo Instituto, en octubre del 2006, siendo que sólo una de cada cinco personas denunció el delito.<sup>10</sup> Por su parte, el diario *Reforma* dio a conocer, el 15 de mayo de 2006, que 86% de la población considera muy probable o algo probable que el Ministerio Público se deje sobornar en el país,<sup>11</sup> mientras que el 3 de abril de 2006, el diario *El Universal* informó que 69% de los

<sup>10</sup> Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana 2006 (ENSI-4) octubre de 2006, realizada los días 21 de febrero, 15 de abril, 19 de julio y 10 de agosto de 2006. Disponible en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

<sup>11</sup> Encuesta Nacional de Vivienda publicada por el diario *Reforma* el 15 de mayo de 2006, pp. 1 y 4.

encuestados afirmó que la ineficiencia y corrupción del Ministerio Público provoca la impunidad de los delincuentes en el Distrito Federal.<sup>12</sup>

Lo anterior denota un alto nivel de desconfianza en la institución del Ministerio Público y poca aceptación social en favor de atribuirle mayores facultades, cuyo ejercicio incorrecto podría significar intromisiones en la vida privada y violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

*Ejemplo 2.* Fomento de la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos. A pesar de que esta estrategia no está explicada en el texto del PND, evidentemente se refiere a la posibilidad de que los delincuentes sean favorecidos por diversos medios alternativos que les evite penas gravosas. Contrario a lo previsto por el plan, la empresa denominada Consulta Mitofsky informó que para 42.4% de los mexicanos es urgente aumentar los castigos contra el crimen, que sumado al 13.9% de quienes están a favor de que exista cárcel de por vida, da como resultado que 56.3% se pro-

<sup>12</sup> Encuesta en el Distrito Federal, realizada los días 11 y 12 de 2006. Disponible en *El Universal*, 3 de abril de 2006, pp. A1, D.F. y C6.

nunciaron en contra de disminuir las penas<sup>13</sup> (véase Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
De las medidas que le acabo de mencionar,  
¿Cuál considera usted que sea la más urgente?

Opciones	%
Aumentar los castigos contra el crimen	42.4
Que exista cárcel de por vida a los delincuentes	13.9
Imponer pena de muerte en delitos graves	9.3
Incrementar sueldos a policías	9.1
Incorporar militares a la policía	7.2
Establecer retenes, para revisión de vehículos	6.2
Más dinero para armas y patrullas	4.8
Que ciudadanos posean armas para defensa	2.9
Que ciudadanos hagan justicia por su propia mano	1
NS/NC	3.2
Total	100

**Fuente:** Encuesta Nacional en Vivienda realizada por Consulta Mitofsky a mil mexicanos mayores de 18 años con un error  $\pm$  3.1%, levantada del 16 al 19 de marzo de 2007.

*Ejemplo 3.* No está previsto en el PND el tema de la independencia de los jueces respecto del poder político y el dinero: la empresa encuestadora denominada Ipsos-Bimsa dio a conocer que “el 66% de la población confía poco o nada en el sistema de justicia de nuestro país”.<sup>14</sup> Asimismo, Acontecer Nacional y Opinión Pública, BGC Beltrán y Asociados, obtuvo los siguientes resultados: “la opinión de que ha aumentado el problema de la impunidad e influyentismo de los políticos y ricos alcanza el nivel más alto desde el sexenio pasado (65%), la población se mantiene dividida entre quienes están de acuerdo con la

afirmación de que el poder judicial trabaja con plena independencia del gobierno (45%) y quienes opinan lo contrario (46%)”.<sup>15</sup> El 15 de mayo de 2006, el diario *Reforma* publicó que 53% de los mexicanos no confía en los jueces y que 49% no confía en los magistrados, además de que 88% considera que es probable que los jueces se dejen sobornar.<sup>16</sup> Por su parte, el diario *El Universal* publicó una encuesta, el 3 de abril de 2006, cuyos resultados indican que 69% considera que en el Distrito Federal la impunidad de los delincuentes se debe a la ineficiencia y corrupción de los jueces.<sup>17</sup>

## Conclusiones

No obstante que para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se llevó a cabo una amplia consulta ciudadana, algunas estrategias en materia de procuración e impartición de justicia no coinciden con lo manifestado por la sociedad mexicana, tal es el caso del fomento de la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos. Incluso están previstas acciones de gobierno que previamente han sido rechazadas rotundamente por la opinión pública, como lo es el hecho de que ya no sea el juez, sino el Ministerio Público el que autorice las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas. También es evidente que no se tomaron en cuenta temas relevantes para la opinión pública, como la independencia de los jueces y magistrados.

<sup>13</sup> Encuesta Nacional de Vivienda, realizada del 16 al 19 de marzo del 2007. Disponible en la página oficial de Consulta Mitofsky: [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)

<sup>14</sup> Encuesta Nacional de Vivienda, realizada del 12 al 17 de mayo del 2005. Esta información se puede consultar en *Pulso Ciudadano*, núm. 15, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados p.69 y en <http://www.diputados.gob.mx/cesop>.

<sup>15</sup> Encuesta Telefónica Nacional, realizada durante los días 8 y 9 de junio de 2005.

<sup>16</sup> Encuesta Nacional de Vivienda, *op. cit.*

<sup>17</sup> Encuesta en el Distrito Federal, *op. cit.*



# Los cuerpos policiacos en el Plan Nacional de Desarrollo

**José de Jesús González Rodríguez**

El rubro denominado Estado de derecho y seguridad es el primero de los cinco ejes de política pública que integran el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. El cual consta de trece objetivos, uno de los cuales aborda el tema de los cuerpos policiacos. Este apartado fija como meta concreta el establecimiento de un cuerpo policial único a nivel federal regido por cuatro premisas: *a)* que se conduzca éticamente; *b)* que esté capacitado; *c)* que rinda cuentas; y *d)* que garantice los derechos humanos.

En la creación de ese cuerpo policial único a nivel federal, el PND ha determinado cinco estrategias específicas:

1. Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
2. Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos.
3. Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
4. Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
5. Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Frente a los principios contenidos en el eje de política pública correspondiente al tema de Estado de derecho y seguridad, y examinando los objetivos y las estrategias específicas relacionados con los cuerpos policiacos en el país, es de interés tener en cuenta varios aspectos concernientes al tema.

En principio, y frente al eventual establecimiento de un cuerpo policial único a nivel federal y de una coordinación central policial para los cuerpos de seguridad de todos los niveles en el país, se debe considerar que para 2005 poco más de 416 mil personas integraban el total de

servidores públicos adscritos a las diferentes instituciones públicas vinculadas a la seguridad ciudadana y la justicia penal en el país. De ese total, 72.6% son policías uniformados y el resto (114 mil) es personal de carácter administrativo o que se encuentra adscrito a las diferentes procuradurías y a las distintas instituciones de readaptación social.

Como se aprecia en la Gráfica 1, alrededor de 300 mil policías municipales, estatales, del Distrito Federal y dependientes de la federación, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, sería necesario colocar bajo una coordinación central.

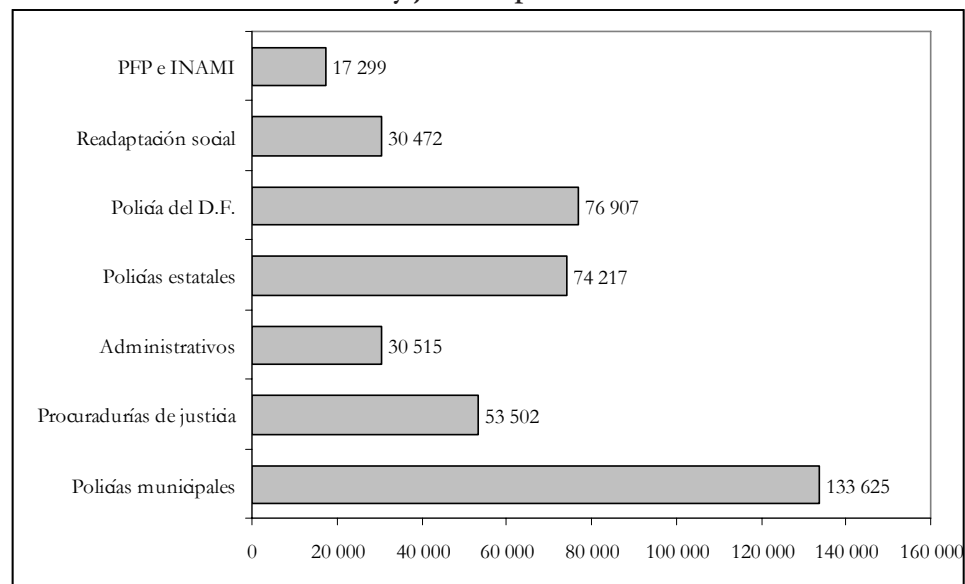
Enlazado a lo anterior y dado que el PND prevé la coordinación de las corporaciones policiacas en el país, es necesario considerar que el factor presupuestal será un elemento determinante en el diseño de las políticas ten-

dientes al desarrollo de un cuerpo policiaco único a nivel federal. En el Cuadro 1 se aprecia la distribución presupuestaria del gasto en materia de seguridad pública, observada para el ejercicio fiscal de 2005.

Desde una perspectiva porcentual de los montos destinados a la seguridad ciudadana y a la justicia penal en nuestro país, la Gráfica 2 muestra que los recursos presupuestales canalizados sólo al funcionamiento de los cuerpos policiacos de los estados y de la federación, superan la tercera parte de los recursos públicos destinados al ramo en su totalidad, siguiéndole en importancia los montos canalizados al funcionamiento de las procuradurías y posteriormente los recursos asignados a las policías municipales.

Otro elemento importante en el examen de la modernización y homologación de los siste-

**Gráfica 1**  
**Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal**



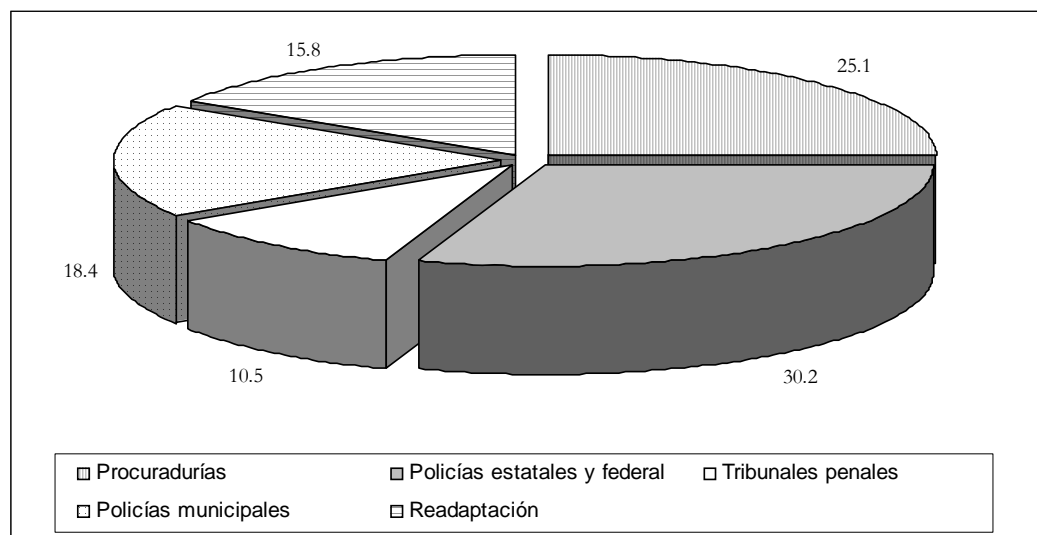
Fuente: Elaboración con datos de Guillermo Zepeda Lecuona, "Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles", Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2006, p. 10.

**Cuadro 1**  
**Presupuesto en materia de seguridad ciudadana y justicia penal en 2005**  
**(millones de pesos)**

	<i>Municipal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Federal</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Subtotales</i>
Policía preventiva	15 561.8	8 656.0	5 146.5	11 804.0	41 168.8
Procuradurías	No aplica	10 183.6	8 143.6	2 955.1	21 282.3
Tribunales penales	No aplica	2 514.0	5 575.0	848.5	8 937.5
Readaptación social	N. D.	10 470.0	1 839.0	1 075.5	13 384.6
Totales	15 561.8	31 823.6	20 704.1	16 682.1	84 773.2

Fuente: Guillermo Zepeda Lecuona, "Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles", Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2006, p. 11.

**Gráfica 2**  
**Distribución porcentual de los recursos públicos dedicados en el país**  
**a la seguridad ciudadana y a la justicia penal en 2005**



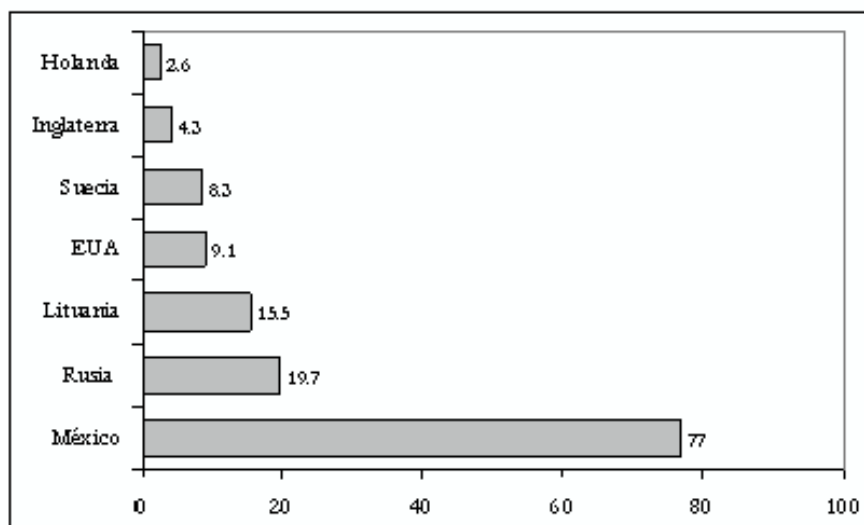
Fuente: Elaboración con datos de Guillermo Zepeda Lecuona, "Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles", México, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2006, p. 11-12.

mas de personal y de formación y entrenamiento de los cuerpos policíacos, contenidos en las estrategias segunda y tercera del objetivo del PND señalado, debe tener en cuenta datos como los contenidos en la Gráfica 3, en donde se muestra el número de servidores públicos adscritos a las instancias de procuración de justicia investigadoras en nuestro país, respecto a

los datos del personal con el que cuentan órganos análogos de otras naciones.

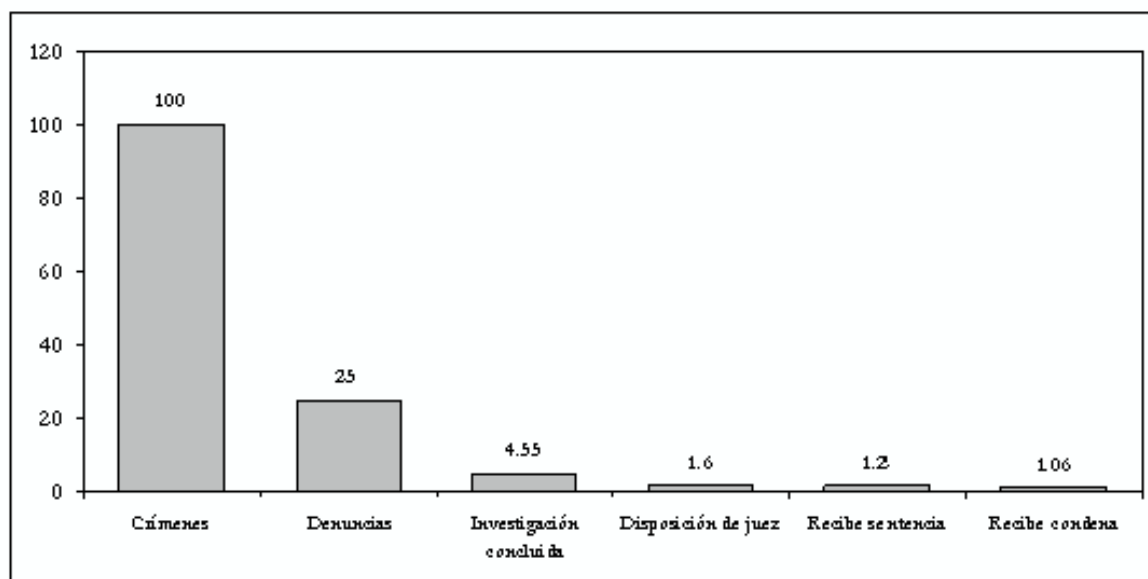
Los sistemas de procuración y administración de justicia en el país son un indicador para examinar una eventual reestructuración de los cuerpos policíacos. La Gráfica 4 muestra que de 100 hechos delictivos acontecidos en el país, solamente es de esperar que uno sea objeto de

**Gráfica 3**  
**Personal en fiscalías (por cada 100 mil habitantes)**



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, "Situación de la competitividad de México 2006, Punto de inflexión", IMCO, México, 2007, p. 117.

**Gráfica 4**  
**Situación de los sistemas de procuración y administración de justicia en México (porcentajes)**



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, "Situación de la competitividad de México 2006, Punto de inflexión", Sistema de derechos federales y de justicia, IMCO, México, 2007, p. 117.

una condena penal. La secuencia crimen-condena que se detalla en la Gráfica 4 permite identificar, además, que la ciudadanía sólo denuncia una cuarta parte de los hechos delictivos de los que es objeto. Aunado a ello, no más del 4.55% del total de hechos delictivos es materia de algún tipo de investigación y sólo 1.6% del total de los infractores es puesto a disposición de un juez penal.

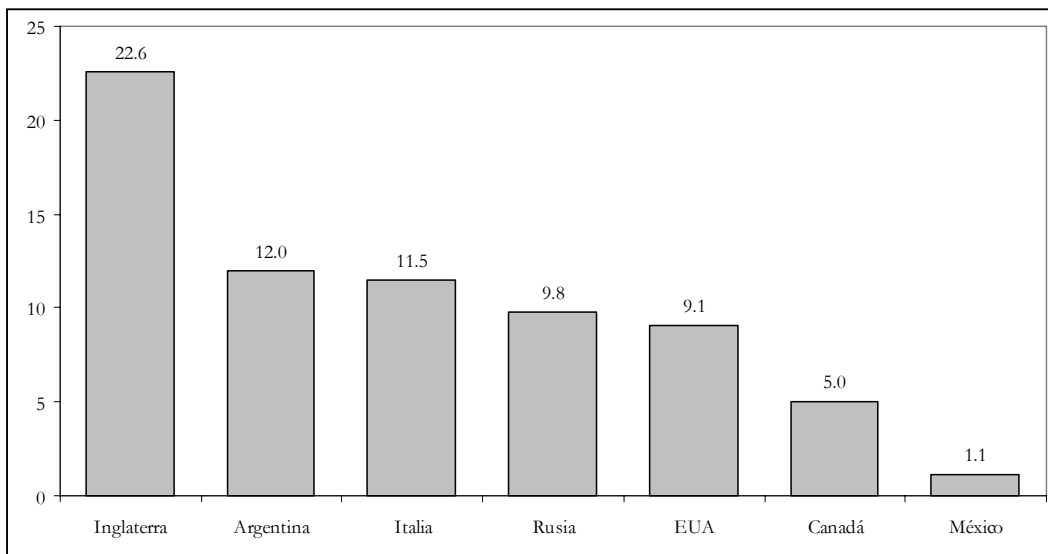
Un fenómeno de esta naturaleza denota la seriedad con que debe examinarse el proceso de reestructuración del sistema de procuración y administración de justicia penal en nuestro país y en lo particular la revisión de los alcances en el proceso de reorganización de los cuerpos policíacos.

Directamente relacionado con lo anterior se advierten los datos de la Gráfica 5, que muestran la situación de nuestro país respecto a otras

naciones en la probabilidad de que un infractor sea condenado dentro de un proceso. Así las cosas para Inglaterra, Argentina, Italia, Rusia, Estados Unidos y Canadá, las probabilidades de ser condenado si se comete un delito fluctúan de 5 a 22.6%; para nuestro país esa eventualidad se reduce al 1.1 por ciento.

Atendiendo a los razonamientos anotados, el proceso de reestructuración de los cuerpos policíacos en nuestro país enfrentará resistencias y obstáculos proporcionales a la magnitud de las transformaciones que se pretendan implementar. La evaluación de los objetivos y las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el particular, tendrán en los sondeos de opinión e indicadores de confianza ciudadana que se lleguen a realizar acerca del tema, uno de sus mecanismos de medición más eficaces.

**Gráfica 5**  
**Probabilidad porcentual de condena penal en distintos países**



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, “Situación de la competitividad de México 2006, Punto de inflexión”, Sistema de derecho confiable y objetivo, IMCO, México, 2007, p. 118.

# El desarrollo regional y su tratamiento en el Plan Nacional de Desarrollo

**Gustavo Meixueiro Nájera**

El tema de la desigualdad regional en nuestro país es un asunto analizado y discutido por diversos especialistas, principalmente a partir de la década de 1980, cuando comenzó la aplicación del programa de reformas estructurales y apertura comercial. La evidencia muestra que desde inicios del siglo pasado ha existido una gran diferencia entre las distintas ciudades importantes y la capital del país. La implementación de los modelos económicos por los que transitó México durante la segunda mitad del siglo pasado trajeron consigo el auge de algunas urbes y el estancamiento o detrimento de otras; así, hubo una diferencia en la dotación de capital humano entre las regiones, acelerada migración interna del campo a las ciudades, carencia de infraestructura y ya en la etapa de apertura, la ausencia de una política que permitiera integrar a los estados del sureste a los mercados globales.<sup>1</sup>

Si se compara el Índice de Desarrollo Humano de las entidades federativas, se tiene que a inicios del siglo XXI, 20 de las 32 entidades federativas presentan un valor menor a la media nacional, y solamente el Distrito Federal, los estados de la frontera norte; además de Jalisco, Aguascalientes y Querétaro, en el Centro Occidente; y Quintana Roo, en el Sur, presentaron un valor mayor.<sup>2</sup> En el estudio realizado por Esquivel y López Calva, los autores concluyen que el efecto de las reformas realizadas y la movilidad de las personas al interior del país, entre otros factores, determinaron un patrón de creciente desigualdad en los últimos veinte años, lo que ha originado que en el país haya entidades que se encuentran en procesos de bajo desarrollo humano y bajo crecimiento, mientras otras se encuentran en procesos donde el crecimiento

<sup>1</sup> Gerardo Esquivel y Luis F. López Calva, "Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México, 1950-2000", Luis F. López Calva y Miguel Székely (comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 185-186.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 193-195.

económico y el desarrollo humano han venido incrementándose, lo cual explica una dinámica de polarización constante.<sup>3</sup>

Esta situación era advertida por el gobierno federal en el 2001 cuando señalaba que el ritmo de crecimiento en las distintas regiones era desequilibrado, lo que originaba que algunas regiones más dinámicas ampliaran la brecha que existía con las que habían tenido un ritmo menor.<sup>4</sup> El diagnóstico revelaba que en los últimos 20 años el desequilibrio en el territorio nacional era multifactorial: el crecimiento demográfico y los patrones de distribución de la población, así como la migración interna proveniente principalmente de las áreas rurales originó el abandono del campo, la proliferación de asentamientos irregulares y la insuficiente e inadecuada infraestructura de bienes y servicios.<sup>5</sup>

Las entidades de menor ingreso per cápita mantenían un crecimiento menor que las entidades de mayor ingreso, situación que también ampliaba la desigualdad entre las regiones del país. El analfabetismo, la cobertura de servicios educativos y de salud, así como la infraestructura se presentaron con mayor carencia en los estados más pobres. De hecho, en los estados de la región Sur-Sureste es donde se presentan los mayores rezagos. En esta región la principal actividad económica se ubica en el sector primario, y de baja productividad; con un fuerte subempleo, y con infraestructura física deficiente: servicios básicos, vivienda, comunicaciones e instalaciones industriales.

Otro dato interesante en ese diagnóstico es que el gasto federal ejercido en las distintas regiones del país entre 1995 y 1999 no se tradujo en un impulso al crecimiento económico. Mientras que en la región Sur-Sureste se ejer-

cieron recursos equivalentes al 13.3% del producto interno bruto (PIB), la región sólo creció un promedio de 2.9% anual; y por otro lado, en la región Noreste donde se aplicó un presupuesto del 5.5% del PIB, creció 6.7% en promedio anual.

De esta forma, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, para crear condiciones que propiciaran el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y entidades del país, el gobierno federal se planteó un objetivo rector que insertó dentro del área de Crecimiento con calidad: promover el desarrollo económico regional equilibrado. Para lograrlo planteó seis estrategias: *a)* fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas; *b)* apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad; *c)* garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país; *d)* apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; *e)* crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional; *f)* proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; y *g)* desarrollar las fronteras norte y sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.<sup>6</sup>

Haciendo una breve revisión de los avances en el sexenio anterior, tenemos que durante la administración del presidente Vicente Fox se crearon fideicomisos para apoyar el desarrollo de las mesorregiones Centro Occidente, Centro, Noroeste, Sur-Sureste y Noreste, los cuales, con excepción de este último que no funcionó, realizaron principalmente actividades de planeación y capacitación. Además se operaron cinco programas que buscaron incentivar el desarrollo en las diferentes regiones: Marcha hacia el sur, Plan Puebla Panamá, Fortaleci-

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 211-213.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, pp. 118-119.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 120-122.

miento de la infraestructura carretera regional, Habitat y Ordenamiento territorial.<sup>7</sup>

En el *Sexto Informe de Gobierno* de la administración anterior se aprecia que el programa “Marcha hacia el Sur” ejecutó desde 2002 hasta septiembre de 2006, 324 proyectos, con una inversión de 8 367 millones de pesos que generaron o conservaron 79 294 empleos. Aunque el informe no aclara la naturaleza de los proyectos impulsados, reporta que los estados mayor beneficiados por este programa fueron Oaxaca, Veracruz y Yucatán. El programa “Plan Puebla Panamá” reportó avances como la definición de una agenda para los desarrollos del Sur-Sureste, infraestructura carretera, dos hospitales de alta especialidad, así como acciones en la región centroamericana relativas a programas de salud, agropecuarios, ambientales, telecomunicaciones, interconexión eléctrica y fortalecimiento institucional.

En cuanto al programa “Fortalecimiento de la infraestructura carretera regional”, el informe menciona la construcción o modernización de 7 965 kilómetros de ejes carreteros, caminos rurales o carreteras alimentadoras, de los cuales, más del 35% se realizaron en la región Sur-Sureste, que resultó la más beneficiada. Por lo que hace al programa “Hábitat”, éste ejerció recursos por 4 819 millones de pesos para mejorar infraestructura básica, equipar zonas urbanas marginadas y realizar acciones de desarrollo comunitario en seis vertientes territoriales: ciudades fronterizas, ciudades petroleras, ciudades turísticas, zonas metropolitanas, centros históricos y de vertiente general. Por último, “Ordenamiento territorial” reportó acciones tendientes a la capacitación de funcionarios estatales y municipales, otorgamiento de asistencia técnica, así como la regularización de predios de origen ejidal o comunal y la

incorporación de suelo libre al desarrollo urbano y la vivienda.<sup>8</sup>

La importancia del PND radica en que es el documento en donde se fijan las prioridades, los objetivos y las estrategias para el desarrollo integral del país. Este documento, que se realiza a partir de una consulta ciudadana en donde los mexicanos pueden expresar sus opiniones y propuestas, se debe presentar durante los seis primeros meses de la administración. Por ello, a finales del pasado mes de mayo, Felipe Calderón presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este instrumento de política pública, el tema de “desarrollo regional” es abordado dentro del eje rector número 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”.

Con la lectura del PND, se aprecia que el gobierno federal pretende que la economía de nuestro país crezca a un ritmo mayor al del sexenio anterior donde se generen nuevos empleos, además de implementar estrategias para la superación de la pobreza y la marginación. La premisa es que “una mayor competitividad de la economía nacional contribuirá al incremento de la inversión y a una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico”. Para delinear los objetivos y estrategias del plan, el gobierno federal plantea una visión de futuro hacia el año 2030, en donde “México sea un país con una economía que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados”. Para el periodo 2007-2012 se plantea generar una economía competitiva mediante el aumento de la productividad y la inversión en infraestructura, así como reducir las brechas sociales y económicas de la sociedad.<sup>9</sup>

El gobierno del presidente Felipe Calderón reconoce algunos sectores de importancia para

<sup>7</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Talleres Gráficos de México, México, 2006, pp. 215-221.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-*



detonar el desarrollo de las diferentes regiones del país: el sector primario, las pequeñas y medianas empresas, la vivienda y el turismo. Cabe mencionar que el documento en comento no identifica las regiones en las que subdivide el territorio nacional, ni las entidades que las conforman, por lo que se asume que serán las mismas que identificó la administración anterior.

El plan menciona la desigualdad que existe entre las diferentes regiones, y que las entidades que las conforman no se han beneficiado del proceso de apertura global en el que está inmerso el país desde hace dos décadas, por lo que se requiere una estrecha coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios que promueva la competitividad en cada región atendiendo a su vocación y a su potencial, con la finalidad de ir modificando la diferencia entre los indicadores de bienestar existentes. Se señala que el desarrollo del país sólo podrá lograrse con el progreso de cada una de sus regiones.<sup>10</sup>

Para superar los desequilibrios regionales el plan puntualiza siete estrategias: *a)* fomentar mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios; *b)* asistir a los estados y municipios para el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de recursos humanos; *c)* fomentar la competitividad de todas las regiones, de las pequeñas y medianas empresas en sectores de alto impacto regional como el agropecuario y el turismo; *d)* asegurar que exista infraestructura necesaria para el adecuado acceso a la energía y a las comunicaciones, así como a los mercados nacionales e internacionales; *e)* promover

el acceso adecuado al crédito en todas las regiones aprovechando la banca de desarrollo; *f)* considerar las características de cada región en el diseño de programas y políticas públicas; y *g)* promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas de inversión productiva en las regiones receptoras de estas divisas.<sup>11</sup>

Como se puede apreciar, en lo que hace al desarrollo de las diferentes regiones del país, el objetivo y las estrategias planteadas en el programa de gobierno del presidente Calderón apuntan en la misma dirección que las establecidas en el sexenio anterior. Aunque en el plan anterior se hacía mención explícita al desarrollo tomando en consideración aspectos ambientales, de infraestructura y del potencial del sector turismo, en el documento de la presente administración estos elementos también son considerados, sólo que para cada uno de ellos existe un objetivo principal y estrategias específicas.

Para hacer una valoración de los posibles alcances del PND en esta materia, vale la pena recordar que, como lo establece Sergio Boisier, la idea de desarrollo regional se refiere a un proceso de cambio social cuyo objetivo es el progreso permanente de la región o de la localidad, así como de los individuos contenidos en ella.<sup>12</sup>

Los planteamientos contemporáneos establecen que el crecimiento económico regional depende del uso más eficiente de los factores productivos, lo que se traduce en un incremento de su productividad. Albert Hirshman estableció que la desigualdad regional era una condición necesaria y una consecuencia de las primeras etapas del crecimiento económico nacional, pero en el largo plazo, las ventajas

2012, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, México, 2007, pp. 24-26.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 121-122.

<sup>12</sup> Sergio Boisier, *Modernidad y territorio*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, 1996.

de las regiones más desarrolladas serían aprovechadas por las distintas localidades del territorio nacional. En contraparte, Gunnar Myrdall planteó que la divergencia regional era una característica intrínseca de los países con economía de mercado, por la existencia de fuerzas acumulativas que potenciaban la existencia de fuerzas acumulativas de algunas regiones.<sup>13</sup>

Para un crecimiento balanceado, Esquivel y López Calva recomiendan políticas de inversión en capital humano, infraestructura y esquemas atractivos de financiación, además de la creación de oportunidades locales de inversión para la generación de empleos productivos y remunerados para ciertas zonas del país, fundamentalmente para los estados del Sur-Sureste que no han podido beneficiarse como otras regiones de la apertura comercial y la conexión con los mercados externos.<sup>14</sup> Al res-

pecto, José Gasca recomienda aplicar mecanismos de gestión territorial descentralizada, favorecer mecanismos de autonomía regional de decisión que permitan definir su propio estilo de desarrollo, llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso, proyectos productivos y generación de empleo que logren superar políticas de carácter asistencialista, así como promover la protección ambiental y el manejo racional y sustentable de los recursos naturales.<sup>15</sup>

De forma general, estos elementos son considerados en el PND 2007-2012, aunque quedan pendientes los programas y políticas que aplicará e instrumentará el gobierno federal, habrá que esperar un plan sectorial de desarrollo regional que integre de forma más específica las recomendaciones de los especialistas.

<sup>13</sup> Jaime Sobrino, *Competitividad de las ciudades en México*, El Colegio de México, México, p. 297.

<sup>14</sup> Gerardo Esquivel y Luis F. López Calva, "Crecimiento económico...", *op. cit.*, pp. 213-214.

<sup>15</sup> José Gasca Zamora, "Políticas regionales de primera y segunda generación. Hacia una nueva propuesta para las regiones mexicanas", Víctor Antonio Acevedo (coord.), *Globalidad, desarrollo y región*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2003, pp. 56-57.

# La generación de empleos: prioridad del Ejecutivo federal, 2007-2012

**Juan Carlos Amador Hernández**

Las dos últimas décadas en México han sido un periodo de intensas transformaciones y reformas, muchas de ellas logradas con un alto costo social y político, sin embargo la estabilidad macroeconómica, la inserción de México en la economía mundial y la profundización de la democracia, son sólo algunos de los logros más importantes que contribuyen a establecer los elementos necesarios para el cumplimiento de metas y objetivos de la administración del presidente Felipe Calderón.

Desde una perspectiva de largo plazo, la denominada visión 2030, por primera vez se desprende el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, que lejos de representar una visión poco viable, tiene como cualidad que trasciende el periodo sexenal, contemplando como principio rector a las personas, sus derechos y la ampliación de sus capacidades, con una concepción de desarrollo similar a la que ha promovido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estableciendo cinco ejes principales de política pública: 1. Estado de derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El presente artículo tiene como objetivo llevar a cabo un análisis del tema de la generación de empleos, el cual es, sin duda, uno de los ejes articuladores más importantes de la campaña presidencial de Felipe Calderón y del PND 2007-2012, y resaltar la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas en el cumplimiento de este objetivo fundamental de la política económica y social de la presente administración.

## La creación de empleos y el crecimiento económico 2007-2012

Los asuntos relacionados con el desarrollo económico, y en particular con el tema del empleo, son abordados por el PND en el eje que se ha denominado “Economía competitiva y generadora de empleos”. Sería posible considerar este apartado como el centro de la propuesta de desarrollo del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, si no fuera por el peso que se le ha dado a la estrategia de seguridad y combate a la impunidad en los últimos meses.

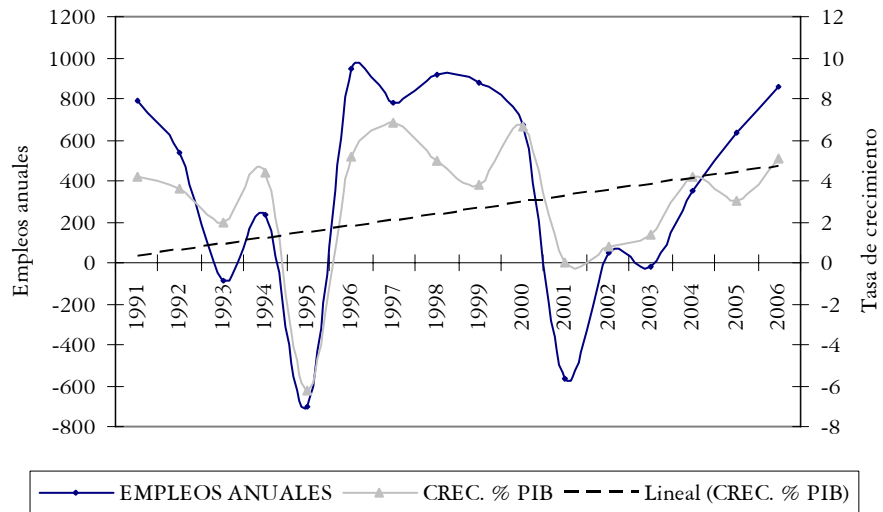
En materia de empleo, hay dos objetivos centrales: 1. La promoción de políticas de Estado para generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal; y 2. Potenciar la productividad y competitividad

de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.<sup>1</sup>

La teoría económica establece una relación directa entre la creación de empleos y el crecimiento económico. La evidencia muestra que en periodos de crisis económica la generación de empleos ha sido negativa y en lapsos de crecimiento económico se han generado un número considerable de espacios laborales (véase Gráfica 1). El PND plantea como meta alcanzar un crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) del 5% al final del sexenio, logrando con ello crecer a una tasa del 3.5% promedio anual durante los seis años. En materia de empleo se buscará promover condiciones para la creación de al menos 800 mil empleos formales al año en el 2012.<sup>2</sup>

Si bien es condición necesaria que la economía crezca a tasas del 5% a fin de generar por

Gráfica 1  
Empleos anuales generados y tasas de crecimiento del PIB 1991-2006



Fuente: Presidencia de la República, Anexo, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, pp. 209 y 248.

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 104-109.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 104.

lo menos 800 mil empleos, es preocupante que en el 2006 más de 19 millones de personas trabajaron en condiciones de informalidad.

Independientemente de que el PND del presidente Felipe Calderón carece de un diagnóstico en cuanto a las necesidades reales en materia de empleo, y con el fin de proporcionar mayores elementos para el análisis, nos remitimos al diagnóstico realizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del presidente Vicente Fox. Dicho documento refiere en primer lugar que el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030), lo cual implica por un lado el aumento del potencial productivo y de creación de riqueza del país, pero también un incremento en la demanda de fuentes de trabajo formal en la economía.

El PND 2001-2006 refiere que, sin contar los rezagos acumulados en sexenios anteriores, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros:

de cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015. Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo la demanda de empleos crecerá a razón de 800 mil por año y en la siguiente década será del orden de 500 mil. En consecuencia, la población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030.<sup>3</sup>

Desde esta perspectiva, sin duda alguna el rezago en materia de empleo en nuestro país es relevante. Si consideramos que en el periodo 2000-2005 tuvieron que haberse generado 1.2 millones de empleos en promedio anual, y en el 2006 cerca de 1.1 millones, significa que por lo menos tenemos un rezago de 6.4 millones de empleos no creados en tan sólo seis años, lo cual ha provocado el engrosamiento de las filas del desempleo, la migración, las actividades informales y la ilegalidad (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Demanda de empleos, empleos generados y rezago anual 2000-2006**

<i>Periodo</i>	<i>Demanda anual de empleos*</i>	<i>Empleos anuales generados**</i>	<i>Rezago anual de creación de empleos</i>
2000	1 200 000	673 200	526 800
2001	1 200 000	-566 100	1 766 100
2002	1 200 000	51 400	1 148 600
2003	1 200 000	-22 000	1 222 900
2004	1 200 000	353 600	846 400
2005	1 200 000	633 900	566 100
2006	1 100 000	859 000	241 000
2007-2012***	1 100 000	800 000	300 000

\* Cifras obtenidas del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 54.

\*\* *Sexto Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, Anexo, p. 248 y Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

\*\*\* Considerando el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y tomando como base la meta de generación de empleos para la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se tendría un rezago de por lo menos 300 mil empleos anuales.

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 57.

De mantenerse la tendencia de crear 800 mil empleos en promedio anual durante la gestión del presidente Calderón Hinojosa, se estima una carencia de 1.8 millones de personas que no estarían incorporadas formalmente al campo laboral en nuestro país, que vendrían a sumarse a la gran cantidad de personas desempleadas o en la informalidad.

### Acciones y estrategias para la generación de empleos

La falta de creación de empleos en México, como se ha visto, si bien está íntimamente relacionada con la estabilidad y las políticas macroeconómicas, también tiene que ver con las políticas activas del mercado laboral definidas como programas que buscan mejorar la calidad de la oferta laboral, incrementar la demanda laboral y mejorar la intermediación de mercado. En este sentido resulta importan-

te mostrar las acciones más destacadas que buscan contribuir a lograr el objetivo central, que es la generación de empleos (Cuadro 2).

La importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas en México es fundamental. Con base en el diagnóstico del PND 2007-2012 y con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), se estima que las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen 99% del total de unidades económicas, representan 50% del PIB y contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México.

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, a través del Sistema Nacional de Empleo (SNE) se implementaron diferentes servicios de intermediación laboral, entre ellos la bolsa de trabajo, chambatel, ferias de empleo, Chambanet, talleres, abriendo espacios, Centro Interlab, Programa Canadá, entre otros.

Sin duda alguna la participación de estos actores económicos se ve reflejada en las va-

**Cuadro 2**  
**Eje 2: Economía competitiva y generadora de empleos**

<i>Objetivo 4</i>
Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.
<i>Estrategias para lograrlo</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Coordinación de todos los programas de empleo a través del Sistema Nacional de Empleo.</li> <li>b. Implementar programas que faciliten el ingreso de los trabajadores.</li> <li>c. Crear un portal de empleo donde se reúna toda la información en el tema laboral.</li> <li>d. Promover el diálogo entre los sectores laboral y empresarial.</li> <li>e. Propiciar la transparencia en la información.</li> </ol> </li> <li>2. Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.</li> <li>3. Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.</li> <li>4. Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.</li> </ol>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, pp. 104-106.

cantes ofrecidas por el SNE que provienen principalmente de la micro empresa: 59% en bolsa de trabajo y 67% en Chambatel. El servicio chambanet es más utilizado por la pequeña empresa, seguida por la mediana y grande empresas; la participación de la micro es baja 16% (Cuadro 3).

## Conclusiones

En el área de crecimiento con calidad los objetivos rectores son: solidez macroeconómica, conducción responsable de la economía nacional; elevar y extender la competitividad del país; asegurar un desarrollo incluyente, sustentable y con enfoque regional.

El PND 2007-2012 es una herramienta de gobierno dinámica, que deberá irse ajustando y adaptando a la evolución de la realidad de

ser el eje articulador de todas las acciones del gobierno.

Por su importancia económica y generadora de empleo, las estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas tiene un alto nivel de acción para lograrlo. Los programas aplicados en la pasada administración demuestran lo importante que es implementar programas encaminados a establecer el proceso de intermediación en el empleo.

Por lo anterior, es importante preguntarse si la nueva administración estará en condiciones reales de lograr los acuerdos suficientes para las reformas necesarias, así como la voluntad para promover todos o la mayoría de los cambios señalados y requeridos enunciados en el PND. Muchos de ellos afectarán a más de un grupo de poder existente y éste sin duda puede ser el principal obstáculo para que el contenido del PND pase del papel a la realidad.

**Cuadro 3**  
**Programas de apoyo al empleo. Servicios de intermediación laboral del Sistema Nacional de Empleo (miles de personas)**

Año	Personas	Bolsa de trabajo	Chambatel	Ferias del empleo	Chambanet	Talleres	Abriendo espacios	Centro interlab	Programa Canadá	Otros	Total
2002	Aten.	570.5	198.2	305.6	50.7	58.9	8.5	0.01	12.5	30.9	1 236.3
	Coloc.	183.4	29.5	84.7	10.7	16.2	1.2	0	10.6	10.8	347.5
2003	Aten.	592.4	380.3	293.8	189.2	70.8	15.9	6.9	14.4	36.1	1 600.1
	Coloc.	175.0	26.5	76.4	13.0	20.6	2.5	0.4	10.5	10.2	335.4
2004	Aten.	644.2	382.7	328.7	197.1	76.6	29.9	19.4	8.4	26.4	1 723.7
	Coloc.	190.4	27.9	92.5	16.5	12.7	32.6	1.8	9.2	12.7	380.7
2005	Aten.	638.6	315.4	297.8	260.9	85.8	7.3	32.5	24.9	45.8	1 712.6
	Coloc.	188.5	14.2	90.2	20.3	25.9	7.3	2.8	9.3	16.3	375.1
Total	Aten.	2 445.8	1 276.7	1 226.0	698.1	292.2	86.9	51.5	46.0	149.4	6 272.9
	Coloc.	737.5	98.2	343.9	60.7	88.5	14.7	5.1	39.9	50.1	1 438.9

Fuente: Roberto Flores, "Innovación en evaluación de impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México", Investigación BID, febrero, 2007.

# El acceso digital de los mexicanos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo

**Eduardo Rojas Vega**

El advenimiento de las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) y su innovadora utilización en prácticamente todas las áreas del quehacer humano, se ha identificado globalmente como la revolución digital, la era de la información o la época de la sociedad del conocimiento y su relevancia para la humanidad se ha equiparado a hitos históricos globales como la invención de la imprenta de caracteres móviles de Gutenberg en 1450 o la revolución industrial que transformó el mundo a partir del siglo XVIII.<sup>1</sup>

Esta comparación no resulta exagerada a juzgar por la dramática transformación que las TICs han inducido en el mundo derivada de la conjunción de tres factores clave: en primer lugar, el desarrollo de la tecnología de cómputo, particularmente la generalización del uso de las computadoras personales y la creciente variedad y sofisticación del software asociado que inició en la década de 1970. En segundo lugar, los avances en telecomunicaciones que a partir de infraestructura previamente disponible como las redes de telefonía o los servicios satelitales, hicieron posible la interconexión global estandarizada de redes de datos para la transferencia eficiente de grandes volúmenes de información entre computadoras, con lo que se registró la conformación y uso generalizado del internet a partir de la década de 1980. En tercer lugar, el desarrollo de un protocolo estándar para acceder a contenidos y servicios electrónicos a través del internet con lo que se popularizó el uso del *world wide web* (www) o la navegación en el ciberespacio a partir de 1993.<sup>2</sup>

La gradual influencia de este fenómeno en las actividades humanas transformaron, a partir de los noventa, prácticamente todos los ámbi-

<sup>1</sup> Nicholas Negroponte, *Being Digital*, Vintage Books, 1996.

<sup>2</sup> Tim Berners-Lee, *Weaving the Web, The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web*, Diane Publishing Company, 2001.



tos de la vida social y la adopción de estas tecnologías se identificó consistentemente como un factor de desarrollo y como facilitador de la inserción en la economía global. Desde entonces, se registra el interés de los distintos países por aprovechar, de manera ordenada, las ventajas que ofrece la adopción de las TICs para aumentar sus oportunidades de desarrollo y su competitividad global.

El impacto de este fenómeno ha sido tan evidente, que algunos de los principales índices de medición del desarrollo y de la competitividad, han incorporado, como factores relevantes, de manera paulatina y con distintos enfoques, el grado de adopción de las TICs que registran los países.<sup>3</sup>

Al igual que como sucede con otros índices del desarrollo, se registra una competencia global por acceder a mejores lugares en las escalas de medición que por lo general, anualmente se publican. Como consecuencia, muchos países han incorporado en sus objetivos estratégicos de desarrollo, políticas públicas para la reducción de la “brecha digital” que los separa de economías más preparadas digitalmente.

En México se ha identificado desde hace años la necesidad de acceder a la revolución digital para mejorar las oportunidades de desarrollo y competitividad del país<sup>4</sup> y se ha acuñado el término de *acceso digital* para dar forma a iniciativas de promoción alrededor de este propósito.

Esta necesidad se ha plasmado, con distintos enfoques y con distintos resultados en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) más recientes. A continuación se hace un análisis de la evolución de este propósito en estos documentos.

A pesar de presentar una clara orientación hacia la globalización y la modernización de la vida nacional y aun cuando había ya una veintena de países conectados al internet, el PND 1989-1994 del presidente Salinas de Gortari no incorpora el acceso digital como un objetivo del plan y apenas registra los propósitos de modernizar la infraestructura eléctrica y de comunicaciones y el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología como factores de recuperación económica y de mejoramiento del nivel de vida.<sup>5</sup>

Para 1995, cuando el presidente Zedillo Ponce de León emite el PND 1995-2000, ya se registraba un claro aumento en el número de países que implementaban políticas de fortalecimiento de su nivel de competitividad, incluida la adopción estratégica de TICs. Sin presentar el acceso digital como un objetivo específico del PND, el presidente Zedillo identifica estratégicamente la transformación tecnológica global y recoge como un desafío del presente el “aprender a aprovechar las potencialidades de la nueva tecnología”,<sup>6</sup> incorpora la necesidad de adoptar nuevas tecnologías para favorecer el desarrollo social al proponer enriquecer tecnológicamente servicios básicos como la educación y la salud públicas. En particular, el PND adelantaba que se “ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos”.<sup>7</sup>

De manera especialmente relevante, el PND 1995-2000 recoge como un gran objetivo de crecimiento económico la actualización tecno-

<sup>3</sup> The World Bank, *Doing Business in 2007*, disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (fecha de consulta: julio de 2007).

<sup>4</sup> Raúl Trejo Delarbre, *Viviendo en el Aleph: La sociedad de la información y sus laberintos*, Gedisa, 2006.

<sup>5</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

<sup>6</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, disponible en [www.zedillo.presidencia.gob.mx](http://www.zedillo.presidencia.gob.mx)

<sup>7</sup> *Ibidem*.

lógica al establecer que el cambio tecnológico “tiene implicaciones importantes para el uso eficiente de los recursos y para la competitividad internacional”<sup>8</sup> y alerta sobre el rezago que las economías enfrentan al dejar crecer la brecha tecnológica entre ellas y el resto del mundo.

El PND 1995-2000 identifica entonces por primera vez, el objetivo de adoptar las TICs como factor de soberanía nacional, de desarrollo social y de competitividad internacional. Estos objetivos resultaron probablemente más amplios que el alcance más conservador que presentó el programa sectorial correspondiente, denominado Programa de Desarrollo Informático (PDI) 1995-2000, a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Este programa planteó las estrategias de desarrollo informático en torno a la modernización administrativa de los sectores público, privado y social, al fortalecimiento de la infraestructura de informática, redes y formación de recursos humanos y a los mecanismos de seguimiento del propio programa, sin presentar una visión de transformación nacional basada en políticas públicas transversales de acceso digital. En relación con internet, por ejemplo, el PDI solamente refiere el crecimiento de la infraestructura de acceso y propone una herramienta en línea para el seguimiento del propio programa. Una de las grandes omisiones del PDI, fue el problema informático del año 2000, para cuya remediación se implementaron acciones nacionales en prácticamente todos los países a partir de mediados de la década de los noventa.

A pesar de estas limitantes, el resultado del avance nacional en la adopción de TICs durante el sexenio aportó algunos resultados importantes: el presidente Zedillo fue el primero en tener presencia en el internet, inauguró los primeros servicios ciudadanos automatizados, consolidó la apertura de las telecomunicacio-

<sup>8</sup> *Ibidem*.

nes, en particular de los servicios de telefonía y transmisión de datos y reportó avances en el crecimiento de la infraestructura tecnológica pública, por ejemplo, en concordancia con el PND, se instaló la red escolar que enlazó al internet a casi 5 mil escuelas de educación básica en el Distrito Federal con lo que inició la incorporación del uso del internet en la educación pública.<sup>9</sup>

Hacia el año 2000, había aceptación global generalizada que el acceso digital contribuye significativamente al desarrollo y competitividad de los países y México no era la excepción. Fue, sin embargo, el presidente Fox Quesada quien por primera vez introduce en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 una visión de Estado para la adopción de las TICs en la vida nacional. En primer lugar, se trata del primer presidente que deliberadamente hace uso de las TICs, en particular del internet, para realizar consultas públicas y difusión de información en torno al propio PND.

En segundo lugar, en el documento, al hacer referencia a las transiciones del México contemporáneo, destaca dentro de la transición económica, la globalización y como un motor importante de la misma, identifica la “nueva economía” derivada del cambio en la tecnología de la información al afirmar que

[...] en la gran mayoría de las regiones, pueblos y naciones del mundo, la revolución de la informática y las telecomunicaciones está transformando la forma de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse con el mundo. Cada día convergen nuevas tecnologías, servicios y contenidos, que ofrecen oportunidades hasta hace poco inimaginables<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Roberto Figueroa Martínez, *Informe de gestión 1994-2000*, Dirección General de Tecnología de la Información, SEP, 2000 (documento interno).

<sup>10</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*

y refiere el impacto positivo de este cambio en los servicios de salud, educación, comercio y gobierno. Resulta igualmente muy significativo que entre los principios que sustenta el Ejecutivo federal, haga referencia expresa a la revolución digital como factor crítico de la competitividad.

Al identificar los efectos de los cambios tecnológicos y la globalización como factores de desarrollo social y humano, el presidente Fox plantea, también por primera vez, la democratización del acceso digital al diagnosticar que

[...] en el caso de la informática, la utilización de computadoras ha posibilitado la modernización de las actividades educativas, comerciales, industriales y de servicios. Sin embargo, las oportunidades en su aprovechamiento son dispares, atendiendo a las edades, grados educativos y niveles de ingreso<sup>11</sup>

al proponer que “en términos de la infraestructura de la nueva economía, el gobierno desempeña un papel importante en la adopción generalizada de tecnología digital del país”<sup>12</sup> y compromete que

[...] el gobierno desarrollará un sistema nacional para que la mayor parte de la población pueda tener acceso a las nuevas tecnologías de la informática, y que éstas sean el vehículo natural que intercomunique a los ciudadanos entre sí, con el gobierno y con el resto del mundo.<sup>13</sup>

Para dar forma a este objetivo del PND, se implementó el Programa del Sistema Nacio-

nal e-México a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que coordinó acciones transversales de promoción de acceso digital en los distintos ámbitos de la vida nacional a partir del crecimiento de la conectividad, contenidos y sistemas. El eje principal del programa fue la conectividad que se promovió para crecer de 2.8 millones de usuarios del internet en el año 2000 a 17 millones de usuarios en en 2006. El número de ciudades con acceso a internet en el año 2000 era de 255 y hacia el 2003 se habilitó la conectividad de las 2 443 cabeceras municipales para avanzar a un total de 7 200 poblaciones con acceso a través de sitios públicos denominados Centros Comunitarios Digitales (CCDs).

Adicionalmente, el programa e-México ofreció los componentes denominados e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía y e-Gobierno. A través de estas iniciativas, se promovió el enriquecimiento tecnológico de los servicios de educación, salud, economía y servicios públicos gubernamentales en general respectivamente. Este programa representa el esfuerzo nacional más significativo que se haya realizado en la materia y si bien los resultados se aprecian en lo general positivos, los indicadores globales de la competitividad con que México ha sido calificado no registran un avance equiparable al esfuerzo nacional realizado; insuficiencias en la coordinación del programa, a cargo de varias instituciones a la vez, la incesante carrera tecnológica global, que impone nuevas presiones y los limitados resultados de algunos de los proyectos individuales como la sistematización de la información de identidad y expediente electrónico del seguro popular o la enciclopedia, contribuyen probablemente a este resultado general.

El presidente Calderón Hinojosa aborda también en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el reto del acceso digital, para cuya elaboración resulta notorio que de las 131 918

2001-2006, disponible en <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx>

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

propuestas recibidas en la consulta pública, el 31% de ellas hayan sido captadas a través de internet, sólo siendo este medio de captación superado por 39% de propuestas captadas durante 205 foros de consulta popular.

Existen sin embargo, dos grandes diferencias con el enfoque presentado por su antecesor. Por un lado, esta incorporación parte de una visión estratégica de más largo alcance, originalmente plasmada en el documento *Visión México 2030*. En él, el presidente Calderón traza metas definidas y cuantificables en torno a este propósito al hacer dos referencias, una general y otra específica en esta materia. La meta general es la que corresponde a la competitividad, en la que se propone que México pase del lugar 58 de 125 países evaluados; es decir, de estar ubicado en el tercer quintil en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, a ocupar un lugar entre el 20% de los países mejor evaluados; es decir, en el primer quintil, hacia el año 2030. La meta específica, de manera similar, propone pasar del lugar 56 de 125 países evaluados en el Índice de disponibilidad tecnológica del Foro Económico Mundial, a un lugar también en el primer quintil, es decir, dentro del 20% de los países mejor evaluados hacia el año 2030.<sup>14</sup>

Por otro lado, los objetivos relacionados con esta materia se presentan de manera más clara y específica en el PND 2007-2012 y si bien el presidente Calderón hace referencia a la relevancia global de acceder a la revolución digital al afirmar que

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 digi-

<sup>14</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Visión México 2030*, disponible en <http://www.vision2030.gob.mx>

talizada en general<sup>15</sup> [y que] el acceso a la tecnología de la información e internet ha permitido a los países que lo han aprovechado de manera integral, acceso a fuentes de información, a nuevos mercados, a la realización de operaciones de compra-venta y financieras y, en general, a la reducción de costos de transacción de tal forma que se han traducido en ganancias significativas en productividad

los objetivos específicos se limitan a proponer el cumplimiento cuantitativo de mejoramiento en indicadores globales, induciendo con ello, un impacto generalizado en el acceso digital de los mexicanos. De tal forma que propone, específicamente los siguientes compromisos:

- Promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60% de la población (Estrategia 14.3).<sup>16</sup>
- Lograr que el Estado sea un regulador y promotor del potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones en aplicaciones médicas (Estrategia 5.3).<sup>17</sup>
- 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 (Objetivo 11).<sup>18</sup>

El enfoque que presenta el PND 2007-2012 en materia de acceso digital, derivado de la *Visión 2030* se deberá plasmar más específicamente en los programas sectoriales correspondientes. En particular, el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012,<sup>19</sup> presentado recientemente, propone:

<sup>15</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx>

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Infra-*

- Alcanzar una cobertura de teléfonos fijos y móviles de 24 y 78 líneas por cada 100 habitantes, respectivamente en 2012 (existían 19 y 45 teléfonos fijos y móviles, respectivamente, en 2005).
- Aumentar la cobertura de banda ancha hasta contar con 22 usuarios por cada 100 habitantes en 2012 (existían 3.5 usuarios por cada 100 habitantes en 2006).
- Aumentar el uso de internet a 70 millones de usuarios en 2012 (existían 17 millones de usuarios en 2006).

En este contexto, es posible anticipar que los programas sectoriales aún por publicarse, probablemente los correspondientes a ciencia y tecnología, competitividad, educación, modernización de la gestión pública, salud, transparencia y rendición de cuentas, entre otros, incluyan el resto de las políticas públicas que en su conjunto configuren la política de Estado para el acceso digital de los mexicanos, un rubro del desarrollo nacional, en el que se presentan aún los retos más importantes.

# La superación de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**Sara María Ochoa León**

Para afrontar la problemática del país, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 propone cinco ejes de política pública: estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable.

## **Igualdad de oportunidades**

De acuerdo con el PND, la finalidad de la política social “es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades”. En el capítulo de igualdad de oportunidades pueden identificarse dos premisas básicas en torno a las cuales se articula el PND. Por un lado, el plan busca propiciar condiciones de igualdad de oportunidades en ámbitos como salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos. Por el otro, señala la necesidad de emprender acciones que permitan reducir la pobreza de forma permanente, mediante una economía que cree mayores empleos y mayores posibilidades de generación de ingresos. Ambos objetivos son complementarios en la medida de que la mayor igualdad de oportunidades permitirá que las personas puedan aprovechar productivamente el entorno económico. El fomento de una estrecha relación entre la política social y la política económica se identifica como pieza clave para el logro de los objetivos planteados.

En este capítulo se incluyen los apartados de superación de la pobreza, salud, transformación educativa, pueblos indígenas, igualdad entre mujeres y hombres, grupos vulnerables, familia, niños y jóvenes, así como cultura, arte, deporte y recreación. El apartado correspondiente a la seguridad social, componente importante de la política social, se

encuentra en el capítulo de economía competitiva y generadora de empleos.

En los ejes rectores de la política social que se proponen en el plan pueden identificarse los principios de focalización, evaluación y seguimiento, coordinación intergubernamental, transversalidad y la transparencia en el gasto, que constituyen aspectos para lograr políticas públicas más eficientes y que representan una continuación de los esfuerzos emprendidos desde hace varios sexenios con resultados desiguales.<sup>1</sup> El plan señala que el gasto público es el principal instrumento para reducir las desigualdades, por lo que debe mejorarse su asignación, transparencia y focalización.

## Superación de la pobreza

Respecto a la superación de la pobreza, el PND contiene tres objetivos que responden a las dos premisas señaladas anteriormente. Por un lado se propone el logro de la igualdad de oportunidades mediante la provisión de servicios básicos y la ampliación de las capacidades y, por otro, la generación de ingresos mediante el apoyo a proyectos productivos y a la inversión en infraestructura que permitan la reducción de la pobreza. Se incluye también un objetivo relacionado con el crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos.

Los objetivos y las estrategias comprenden acciones en diversos ámbitos como el apoyo alimentario, la salud, la educación, la vivienda, la ampliación de cobertura de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, la capacitación para el trabajo, la productividad laboral, el fomento a proyectos productivos y el financiamiento, la construcción de caminos rurales, el acceso a las telecomunicaciones, el fomento

<sup>1</sup> Al respecto véase Sara María Ochoa León, *Los avances en la institucionalización de la política social en México*, Documento de Trabajo núm. 6, CESOP, septiembre de 2006.

**Cuadro 1**  
**Ejes rectores de la política social**

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 en 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.
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.

Fuente: PND 2007-2012.

del turismo, el apoyo al campo, la migración, los asentamientos humanos, la regularización de suelo, la seguridad pública, la prevención de desastres y gestión del riesgo, entre otros.

Así también, se identifican temas que permiten mejorar el proceso de elaboración de las políticas públicas como la focalización, continuar con la ampliación del padrón de beneficiarios, la participación ciudadana y la evaluación y seguimiento. Respecto a temas que requieren de una estrategia integral se identifica el desarrollo regional y la pobreza urbana.

A pesar de la naturaleza general del PND, pueden identificarse algunas metas en los objetivos y las estrategias planteadas. La principal de ellas es reducir 30% a la población en pobreza alimentaria para el 2012. Partiendo del último dato disponible de la pobreza alimentaria para el 2005 era de 18 954 241 personas (18.2% de la población), esto implica que la pobreza deberá reducirse 5.7 millones de personas, para ubicarse en 13.3 millones. Cabe señalar que de 2000 a 2005 la pobreza

## Cuadro 2

### Objetivos y estrategias para la superación de la pobreza en el PND 2007-2012

<p><b>Objetivo 1.</b> 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.</p>	<p><b>Estrategia 1.1</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 1.2</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 1.3</b> Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.</p>
	<p><b>Estrategia 1.4</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 1.5</b> Fortalecer y ampliar los programas e instrumentos del gobierno federal para el combate de la pobreza en las ciudades del país.</p>
	<p><b>Estrategia 1.6</b> Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.</p>
<p><b>Objetivo 2.</b> 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.</p>	<p><b>Estrategia 2.1</b> Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades.</p>
	<p><b>Estrategia 2.2</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 2.3</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 2.4</b> Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo.</p>
	<p><b>Estrategia 2.5</b> Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión.</p>
<p><b>Objetivo 3.</b> 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.</p>	<p><b>Estrategia 3.1</b> Promover el ordenamiento territorial, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades.</p>
	<p><b>Estrategia 3.2</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 3.3</b> 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.</p>
	<p><b>Estrategia 3.4</b> Fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades.</p>

Fuente: Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.



alimentaria se redujo en 4.8 millones de personas, lo que implicó una reducción de 20.1 por ciento.

También pueden identificarse propuestas que ya se han concretado en programas puestas en marcha. Tal es el caso de la ampliación del programa Oportunidades para incluir subsidios al consumo de energía eléctrica, de gas y otros insumos energéticos, así como el otorgamiento de becas para bachillerato. Con el componente de Oportunidades energético se otorgarán 100 pesos bimestrales, lo que representa 10% de la beca promedio que reciben las familias de Oportunidades y 25% de su consumo mensual de energía de acuerdo con la ENIGH 2005.<sup>2</sup>

Otro caso es la implementación de la Estrategia de Atención para los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano. Este programa busca implementar una serie de acciones para disminuir los rezagos en estos municipios. La intención es ampliar anualmente el número de municipios que se atienden con esta estrategia. Así también, puede identificarse el Seguro de Salud para una Nueva Generación que se otorga a todos los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006.

Otras de las acciones que se desprenden de los objetivos y estrategias planteados son:

- Consolidar los programas de apoyo alimentario vigentes con la finalidad de reducir la desnutrición.
- Impulsar la adquisición de suelo formal y reforzar los programas de regularización de tierras ejidales y comunales, así como de terrenos nacionales ocupados.

<sup>2</sup> Entrevista de la secretaria de Desarrollo Social, Beatriz Zavala Peniche, sobre el arranque del programa Oportunidades Energético. [http://www3.diputados.gob.mx/english/layout/set/popup/005\\_comunicacion/c\\_monitoreo\\_de\\_medios/01\\_2007/01\\_enero/25\\_25/07\\_15\\_00](http://www3.diputados.gob.mx/english/layout/set/popup/005_comunicacion/c_monitoreo_de_medios/01_2007/01_enero/25_25/07_15_00)

- Fortalecer las acciones para mejoramiento y adquisición de viviendas entre la población con menores ingresos.
- Ofrecer nuevas posibilidades de créditos de bajo costo para adquirir una vivienda digna o mejorar la propia.
- Fortalecer la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Federal de Electricidad con la finalidad de seguir llevando energía eléctrica a las comunidades marginadas.
- Alcanzar, en 2012, 95% de cobertura de agua potable entubada y mejorar la calidad de estos servicios.
- Llevar servicios de salud a la población que no cuenta con ellos para avanzar en el logro de una cobertura universal.
- Diseñar un sistema de información integral que contenga un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales en estrecha coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.
- Promover 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. En este sentido, el plan señala que “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”.

## Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

De manera comparativa, se presentan brevemente los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado. En materia de desarrollo social, el PND 2001-2006

combinaba políticas universales como la educación y la salud, con políticas focalizadas orientadas a grupos específicos, como es el caso de la población en condiciones de pobreza extrema.

Los objetivos en el área de Desarrollo Social y Humano eran:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Los objetivos específicos de superación de la pobreza se encontraban distribuidos entre los objetivos anteriores. Por ejemplo, en el primer objetivo se hablaba de la necesidad de

[...] diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y prosperidad.<sup>3</sup>

Esto incluía acciones en materia de desnutrición, deserción escolar, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico, educación bilingüe, marginación y

<sup>3</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 81.

aislamiento de las localidades, servicios de infraestructura, entre otros.

Es en el Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006 en el cual se detalló la estrategia de superación de la pobreza. El PNDS estaba articulado en torno a la estrategia Contigo, con base en la cual se coordinarían todos los programas sociales. Contigo señalaba que la pobreza tiene múltiples causas, por lo cual estaba basada en cinco vertientes: oportunidades, capacidades, seguridad, patrimonio y equidad.<sup>4</sup>

El diagnóstico que hacía de las políticas anteriores consideraba que la política social tradicional, basada en el acceso universal (salud, educación y seguridad social) y en la creación de infraestructura (servicios, equipamiento básico, recursos naturales y vivienda), había dejado sin atención a grandes sectores de la población, así como a áreas temáticas, entre ellas: ahorro, proyectos productivos, esquemas de crédito, atención a grupos específicos, entre otros.<sup>5</sup>

En la Gráfica 1 se observa que la pobreza aumentó de forma considerable como resultado de la crisis de 1994-1995. Fue hasta 2002 cuando se recuperaron los niveles que se tenían antes de la crisis. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, usando los datos ajustados con el Censo de Población 2005, del 2000 al 2005 la pobreza a nivel nacional ha disminuido: pasó de 53.6% del total de la población, a 47% en el caso de la pobreza de patrimonio; de 31.8% a 24.7% para la pobreza de capacidades, y de 24.1 a 18.2% para la pobreza alimentaria.<sup>6</sup>

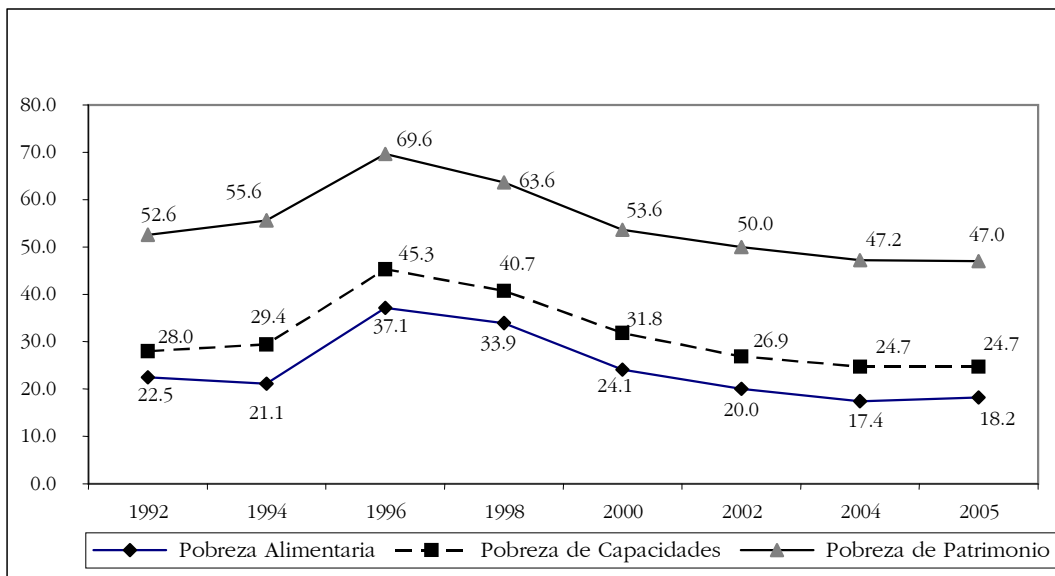
Así, de 2000 a 2005, la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio dismi-

<sup>4</sup> Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Programa Nacional de Desarrollo Social*, pp. 19-20.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>6</sup> La *pobreza alimentaria* es la proporción de personas cuyo

Gráfica 1  
Pobreza a nivel nacional (porcentaje de personas)



Fuente: De 1992 a 1998, Anexo del *Sexto Informe de Gobierno*. De 2000 a 2005, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

nuyeron en promedio 0.98, 1.18 y 1.1 puntos porcentuales cada año, respectivamente. No obstante, se observa una disminución en el ritmo de decrecimiento en los tres niveles de po-

ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

La *pobreza de capacidades* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

La *pobreza de patrimonio* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

En el 2006 las líneas de pobreza se ubicaron en 790.74 pesos en el área urbana y 584.34 en el ámbito rural para la pobreza alimentaria, 969.84 pesos mensuales en el área urbana y 690.87 pesos en el área rural para la pobreza de capacidades y en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1 060.34 en el ámbito rural para la pobreza de patrimonio.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

breza entre los periodo 2000-2002 y 2002-2004. Además, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2005, la pobreza alimentaria observa un aumento en el periodo 2004-2005. Si bien se ha señalado que los cambios en el periodo 2004-2005 no son estadísticamente significativos en la mayoría de los casos, son útiles en la medida en que dan cuenta del ritmo decreciente en la reducción de la pobreza.<sup>7</sup>

No obstante, los resultados de pobreza no se acompañan de explicaciones acerca de estos movimientos en los niveles de pobreza y del impacto específico que tienen los programas sociales. En su momento, Sedesol publicó un informe en el que señalaba que la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 se debió a cuatro factores principalmente: la expansión del programa social Oportunidades, el

<sup>7</sup> Para conocer con mayor detalle el cambio de la pobreza entre periodos, véase Sara María Ochoa León, "La evolución del gasto social 1994-2006: un análisis a partir de la Ley General de Desarrollo Social", *Socioscopio*, núm. 11, diciembre de 2006.

aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica.<sup>8</sup>

Székely y Rascón encuentran que existen dos factores que explican la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002: la baja inflación y la estabilidad de precios que llevaron a incrementos en los salarios reales y a la reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza como punto de referencia para identificar a la población pobre, y la extensión de la red de protección social.<sup>9</sup> Este resultado pone de manifiesto que el bajo crecimiento económico no implica necesariamente un aumento de la pobreza. Sin embargo, consideran que debe profundizarse en el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza.

## Comentarios finales

Un aspecto de importancia es que se hace mayor énfasis en la necesidad de pasar de la ampliación de las capacidades a la generación de ingresos propios por parte de las familias, de forma tal que la disminución de la pobreza sea permanente y sustentable en el mediano y largo plazos, aspecto que ha sido señalado como una de las grandes faltantes en la política aplicada hasta este momento.<sup>10</sup> Sin embargo, las propuestas del plan, basadas en el otorgamiento de financiamiento para generar microem-

<sup>8</sup> Sedesol, "Presentación sobre medición del desarrollo 2000-2002", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 260.

<sup>9</sup> Miguel Székely y Érica Rascón, "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven...*, *op. cit.*, pp. 309-357.

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Generación de ingresos y protección social para los pobres*, 2005.

presas familiares y avanzar en la construcción de infraestructura, pueden no ser suficientes para lograr este objetivo; por eso, para avanzar en este sentido, el PND actual hace explícita la necesidad de establecer mecanismos que relacionen la política económica con la política social. No obstante lo anterior, el PND no establece mecanismos específicos para lograr esta mayor relación, un ejemplo es lo señalado respecto al campo donde la estrategia queda en términos muy generales.

Con base en los datos de pobreza a nivel estatal, en donde destacan Chiapas, Guerrero y Oaxaca como los estados con mayor incidencia de pobreza, el PND señala que es necesario reducir la desigualdad que se observa entre los estados.<sup>11</sup> Empero, no se hacen precisiones acerca de la estrategia de desarrollo regional que deberá emprenderse. Por otro lado, a pesar de sus beneficios, la política de apoyo a 100 municipios con mayores rezagos no implica una política de desarrollo regional, sino de atención focalizada a cada municipio.

Del análisis anterior se desprende que la política social del actual sexenio busca una continuación de la política emprendida en el sexenio pasado, tanto en términos teóricos como prácticos, ya que una buena parte de las propuestas planteadas representa ampliaciones de los programas ya existentes. Si bien esto tiene la virtud de emprender acciones que trasciendan los esfuerzos sexenales, la política social tiene el gran desafío de obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza, que los observados en los últimos sexenios, tomando acciones contundentes en aquellas áreas que han mostrado limitantes y que puedan implicar un cambio sustancial en esta área.

<sup>11</sup> Al respecto consúltese el informe de Coneval, *Los mapas de pobreza en México*, junio de 2007.

# La política de ordenamiento ecológico en México

Salvador Moreno Pérez

## Introducción

En el presente artículo se hace una revisión de los antecedentes del ordenamiento ecológico en México, enseguida la descripción del marco normativo ambiental y un breve diagnóstico de los ordenamientos ecológicos existentes en el país. Posteriormente se expone la política de ordenamiento ambiental en el sexenio 2001-2006 y se confronta con la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Por último, en los comentarios finales se ofrece un panorama general sobre las expectativas de desarrollo en materia de ordenamiento ambiental y se pone énfasis en la necesidad de articular una política ambiental con la política de ordenamiento de los asentamientos humanos.

## Antecedentes

La política ambiental de México se institucionalizó a partir de los años ochenta y noventa a partir de la inclusión del tema ambiental en la agenda pública. Ello fue producto de la afectación ambiental de las actividades productivas y la preocupación por las consecuencias sociales de la no intervención del Estado.<sup>1</sup>

En 1983 se reformó el artículo 25 de la Constitución para señalar que las actividades económicas que hicieran uso de los recursos naturales debían cuidar su conservación. En 1987, se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se facultó al Congreso para expedir leyes en la materia.

Después de una serie de reformas y acuerdos internacionales sobre la protección del ambiente, en 1988 se publicó la Ley General de Equili-

<sup>1</sup> Jordi Michelí, "Política ambiental en México y su dimensión regional", *Región y Sociedad*, núm. 23, enero-abril, El Colegio de Sonora, México, 2002.

brio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual ha sido el instrumento rector de la operación de la política ambiental hasta nuestros días.<sup>2</sup>

En dicha ley se definen los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, así como la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, la biodiversidad, y el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas. Para ello prevé la participación concurrente de los diferentes niveles de gobierno y los mecanismos de coordinación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado. Por último, establece las medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley.

### Diagnóstico actual

En el año 2003 se aprobó el reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio. El reglamento define el ordenamiento ecológico como un instrumento de planeación que busca un balance entre las actividades productivas y la conservación de la naturaleza.<sup>3</sup>

En México existen cuatro modalidades de ordenamiento ecológico: la general, es de carácter indicativo, y se refiere a la totalidad del territorio; la regional, es aplicable a dos o más municipios, a todo un estado o parte de dos o más estados; el ordenamiento local, que actúa a escala municipal y los ordenamientos marinos, que incluyen las aguas oceánicas. Los di-

ferentes tipos de ordenamiento son competencia de autoridades distintas y sus objetivos difieren como resultado de las diferentes modalidades.<sup>4</sup>

Según la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), hasta el año 2004 se tenían registrados 40 ordenamientos locales, de los cuales 10 se encontraban en elaboración, 14 tenían decreto y sólo 16 se consideraban técnicamente concluidos. Respecto a los ordenamientos regionales, en el mismo año existían 82, de los cuales 19 contaban con decreto, 24 estaban en proceso de elaboración y 39 se encontraban técnicamente concluidos.<sup>5</sup>

La misma secretaría reconoce que existe una gran cantidad de ordenamientos concluidos técnicamente, pero aún no se han concretado los decretos correspondientes. En México más de la mitad del territorio cuenta con un ordenamiento estatal técnicamente concluido y solamente siete estados cuentan con un ordenamiento ecológico estatal decretado que cubre la totalidad de su superficie.<sup>6</sup>

La ordenación ecológica es uno de los instrumentos utilizados para la planeación ambiental; sin embargo, no es el único, también existen la evaluación de impacto ambiental y la evaluación del riesgo ambiental.

### La política de ordenamiento ecológico en los planes de desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Vicente Fox no se hace mención al ordenamiento ecológico en forma específica, pero reconoce que el deterioro ambiental se atribuye por lo general al desarrollo económi-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 139.

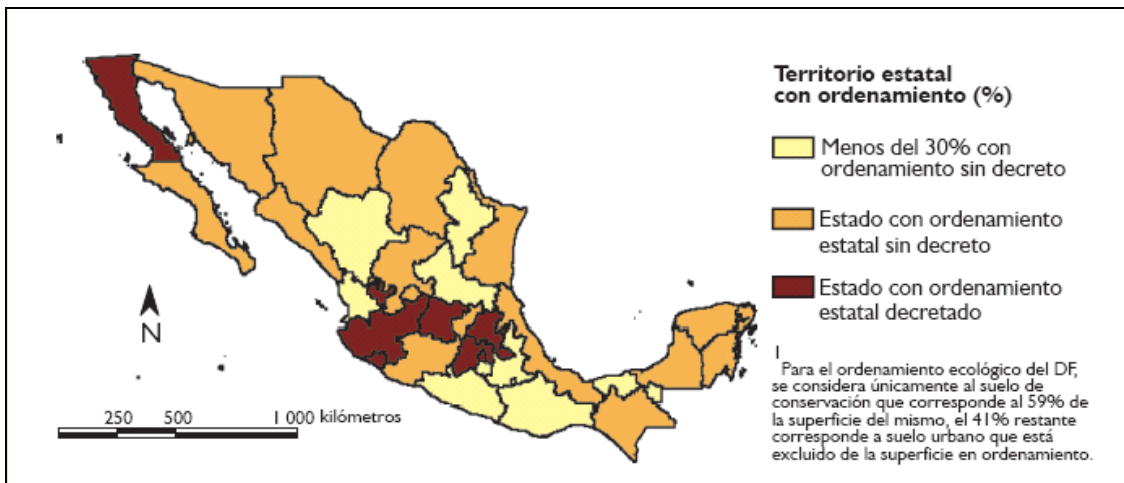
<sup>3</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico*, consultado en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (julio de 2006).

<sup>4</sup> Semarnat, *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales*, México, 2005, p. 367.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 370.

Mapa 1  
Superficie estatal con ordenamientos ecológicos decretados, 2004



Fuente: Semarnat, *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales*, México, 2005.

co; sin embargo, son las decisiones y acciones de los seres humanos las que subyacen en ese fenómeno.

De esta forma, el quinto eje rector de la política económica radicó en crear las condiciones para un desarrollo sustentable, y sus estrategias consistieron en orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de los estados y municipios, promover el uso eficiente de los recursos naturales, especialmente del agua y la energía, descentralizar la gestión ambiental, favorecer la investigación y la innovación para desarrollar e implementar tecnologías limpias en los procesos productivos, mejorar el desempeño ambiental de la administración federal, educar y capacitar a la población para la protección del ambiente y el adecuado uso de los recursos naturales, y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

En la administración de Vicente Fox Quesada se implementaron 17 programas sectoriales relacionados con el medio ambiente. En particular, en lo relativo al ordenamiento eco-

lógico, se incrementó la superficie de reservas territoriales, de áreas naturales protegidas, y de unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, los resultados aún están lejanos de frenar el proceso de deforestación, de revertir los procesos de sobreexplotación de acuíferos, de disminuir la contaminación de cuerpos de agua y de suelos, de procesar aguas residuales con plantas tratadoras, de eliminar tiraderos de basura a cielo abierto, y de aumentar la capacidad instalada para el manejo de residuos peligrosos.<sup>7</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al igual que el programa del anterior sexenio, reconoce que la sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad

<sup>7</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración 2000-2006", Medio ambiente [actualización: 28 de agosto de 2006] en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

de vida de las generaciones futuras. Aunque agrega que uno de los retos es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y del desarrollo económico y social. Sin embargo, reconoce que la protección y conservación de los recursos naturales pueden verse obstaculizadas por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza.

Para la solución de la problemática, plantea atender nueve temas fundamentales de la agenda ambiental: agua, bosques y selvas, biodiversidad, gestión y justicia en materia ambiental, ordenamiento ecológico, cambio climático, residuos sólidos y peligrosos, investigación científica ambiental con compromiso social, y educación y cultura ambiental.

El ordenamiento ecológico, a diferencia del plan anterior, es uno de los temas más importantes, ya que representa uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable. El objetivo de la política de ordenamiento es identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

El plan propone tres estrategias: en primer lugar implementar acciones para ejecutar el ordenamiento ecológico del territorio nacional. Para ello se impulsará la coordinación institucional y se promoverá la realización y/o puesta en marcha de ordenamientos ecológicos en áreas prioritarias del territorio nacional. En el plan se da continuidad al ordenamiento, ya que es una actividad que se ha venido realizando desde el sexenio de Ernesto Zedillo.

La segunda estrategia consiste en desarrollar políticas para el manejo integral y sustentable de los océanos y costas. Para lograrlo el plan señala que será necesario un esquema de

planeación integral, que ordene y gestione el desarrollo de las actividades sociales y productivas como la petrolera, la turística y la pesquera.

La tercera consiste en propiciar el desarrollo ordenado, productivo y corresponsable, y la recuperación de los suelos nacionales con criterios de sustentabilidad, para aprovechar eficientemente su potencial a partir de su vocación.

Así pues, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo actual se aborda con mayor amplitud el tema del ordenamiento ecológico del país, las estrategias que se plantean no abordan con claridad el cómo se llevarán a cabo, ni las acciones específicas para lograr los objetivos; seguramente serán materia de los programas sectoriales.

## Comentarios finales

En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo actual y el anterior en materia de sustentabilidad ambiental no son radicalmente diferentes. Ambos reconocen la sustentabilidad como eje de la política de crecimiento. El PND 2001-2006 hacía explícita la necesidad de armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para mejorar la calidad de vida y fomentar el equilibrio entre las regiones del país. En el Plan Nacional de Desarrollo para el presente sexenio se aborda con mayor amplitud la sustentabilidad ambiental, en particular el ordenamiento ecológico del país, sólo que en las estrategias que se proponen no especifican con claridad cómo se llevarán a cabo.

En ese sentido, Alfonso Iracheta plantea que las decisiones sobre el ordenamiento territorial tienden a ser autónomas en cada ámbito y dependencia de gobierno, ya que los tres siste-



mas de planeación vigentes: planeación del desarrollo, planeación de los asentamientos humanos o urbanos y planeación ambiental, operan de manera independiente y no coordinada y convergente. Por ello, el ordenamiento del territorio sigue siendo una política marginal en México.<sup>8</sup>

Sin embargo, a pesar de las limitaciones de la política de ordenamiento ecológico, se han logrado algunos avances importantes como la formulación de una metodología homogénea para todo el país, que puede utilizarse para la elaboración de ordenamientos ecológicos en sus diferentes modalidades. Además, se han desarrollado indicadores y diversos servicios cartográficos (digitalización de mapas, formulación de estándares cartográficos, catálogo de servi-

cios, procedimientos de solicitud, acceso a la información) para poder utilizar e intercambiar información con otras instituciones y evitar complicaciones durante el empleo de la misma.<sup>9</sup>

La mayoría de los estudiosos del tema coincide en que el reto es lograr la convergencia entre ordenamiento ecológico, urbano y la política poblacional y regional. Se debe articular, legal y metodológicamente, un ordenamiento territorial sustentable, que integre planes y programas entre instituciones y sectores, con la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior permitirá consolidar al ordenamiento territorial dentro de la política pública como instrumento rector en la toma de decisiones.

<sup>8</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, "Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio: la urgencia estratégica de actuar", *Canadevi, Voz de la Vivienda*, año 5, núm. 54, julio de 2007.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Ecología, *El ordenamiento ecológico del territorio*, México, 2000.

# La biodiversidad, un pilar del desarrollo sustentable

**María Guadalupe Martínez Anchondo**

El objetivo de este artículo se centra en el análisis del tema de biodiversidad en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, correspondiente al cuarto eje rector de la política pública. Se realiza una explicación breve de la política ambiental en los planes de desarrollo a partir de 1972; como se verá en el desarrollo del texto, el tema de la biodiversidad se plantea hasta el PND del gobierno de Felipe Calderón. Posteriormente se realiza un diagnóstico de la posición que México ocupa en el ámbito internacional respecto al estado que guarda la biodiversidad. A nivel nacional se presentan los estados de la república que cuentan con mayor biodiversidad. En la tercera parte se analizan los objetivos y las estrategias del PND de Felipe Calderón en dicho tema.

## **La política ambiental en los planes nacionales de desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo en materia ambiental ha evolucionado en el contenido que se le da al medio ambiente en cada sexenio. En el Plan Global de Desarrollo de 1972 existe una política en el cuidado y preservación del medio ambiente con un enfoque sanitario en respuesta a los efectos de la salud provocada por la contaminación ambiental. La percepción fue cambiando en los planes subsecuentes en aspectos de carácter jurídico, técnico y científico. La política ambiental no se veía de manera integral, es decir, considerando todos los componentes del medio ambiente: agua, aire, tierra y seres vivos, por un lado; y por otro los componentes sociales, políticos y culturales de cada región. Esta visión integral no se contempló desde sus inicios en el cuidado del ambiente y de los recursos naturales, por lo que se fue agravando el problema ambiental causado por el desarrollo tecnológico, el patrón de consumo por el hombre, y la falta de una política ambiental congruente con el desarrollo de la sociedad.

En el PND 1983-1988 la política ambiental promovida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), estuvo enfocada a la prevención del deterioro ecológico utilizando herramientas de planeación, como la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de desarrollo y la realización del ordenamiento ecológico del territorio. En este sexenio (1988) se aprobó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994<sup>1</sup> señala dentro de sus propósitos prioritarios hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente, conservar y usar adecuadamente los recursos naturales, sujetar los proyectos de obra o actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se otorga una alta jerarquía al establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas. En dicho documento se puso énfasis en la importancia de llevar a cabo un desarrollo eficaz del sistema de áreas naturales protegidas en el marco de la gestión ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como condición al crecimiento económico que éste debe ser limpio, preservar el medio ambiente y restaurar los sistemas ecológicos hasta lograr la armonía del desarrollo humano con la naturaleza. El objetivo rector 5 señala el desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; en el área de Desarrollo social y humano, menciona el desarrollo sustentable; en el área de Crecimiento con calidad, señala el desarrollo de acciones educativas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se crea la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca en 1994 y sustituye las funciones que tenía la Sedue.

<sup>2</sup> En abril de 2005 apareció publicado en el *Diario Oficial*

La política ambiental implementada en cada sexenio ha sido también producto de acuerdos y convenios a nivel internacional y hoy el problema que debe atenderse es el cambio climático, considerado un problema de seguridad estratégica.

La premisa básica en el PND 2007-2012 es la búsqueda del desarrollo humano sustentable<sup>3</sup> con una visión a mediano plazo (23 años). La sustentabilidad ambiental contenida en el segundo capítulo del plan es el cuarto eje temático de cinco de la política pública, la cual considera nueve temas, entre ellos la biodiversidad.

## La biodiversidad en el entorno internacional

En diversidad de ecosistemas, México y Brasil son los países más ricos de Latinoamérica y la región del Caribe, seguidos por Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica. Sin embargo, si se toma en cuenta tan sólo el número de hábitats o ecorregiones, México es el país con mayor diversidad terrestre del planeta.<sup>4</sup> En el Cuadro 1 se observa que entre las plantas superiores, México es considerado el tercer lugar por el número de especies conocidas. A nivel mundial, tan sólo China, India y Brasil rivalizan con México en especies conocidas de ma-

*de la Federación* el acuerdo por el que se crea con carácter permanente, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). En mayo de 2007 se establece la Estrategia Nacional de Cambio Climático (Enacc).

<sup>3</sup> Entendido como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Esta definición fue empleada por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, creada en 1983.

<sup>4</sup> Rafael Ramírez *et al.*, “Biodiversidad”, Semarnap, México, 1999.

míferos, y Brasil y China en plantas. Brasil, junto con Madagascar, son los países con mayor número de especies amenazadas, con cerca de 35. Brasil, en su sistema de información sobre la biodiversidad, es el que registra mayor número de especies conocidas en el mundo debido a la riqueza de especies que poseen sus ecosistemas.

Los países con mayor diversidad biológica o megadiversos<sup>5</sup> en el mundo, se trata principalmente de países tropicales. En Latinoamérica se encuentran México, Costa Rica, Perú, Brasil, Venezuela, Ecuador y Colombia; en Asia, India, China, Indonesia, India Malasia y Filipinas; en Oceanía, Australia y Nueva Guinea; en África, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Madagascar.

## La biodiversidad a nivel nacional

Aunque México sólo ocupa 1.4% de la superficie terrestre, en el territorio nacional se encuentra 10% del total mundial de especies conocidas, muchas de las cuales son especies raras, lo que convierte a México en uno de los llamados países “megadiversos”. De aquí se derivan una serie de posiciones a nivel mundial: en cuanto al número de especies de animales se encuentran en primer lugar reptiles, en segundo lugar mamíferos y en cuarto lugar en anfibios; respecto al número de especies de plantas se encuentra en el quinto lugar coexistiendo en el país entre 10 y 15% de especies silvestres del planeta y la mayor cantidad de especies de pinos y cactus en el mundo; déci-

**Cuadro 1**  
**Países con mayor número de especies conocidas de mamíferos, plantas y número de especies amenazadas**

Países seleccionados	Especies conocidas de mamíferos	Especies amenazadas Núm.	Porcentaje de especies amenazadas %	Especies conocidas de plantas	Especies amenazadas Núm.
México	491	70	14.25	26 071	<u>ND</u>
Estados Unidos	428	37	8.64	19 473	<u>ND</u>
Camerún	409	40	9.77	8 260	155
Brasil	394	81	35.46	56 215	<u>ND</u>
China	394	79	20.05	32 200	168
India	390	88	22.56	18 664	244
Kenia	359	51	14.20	6 506	98
Argentina	320	34	9.41	9 372	42
Rusia	269	45	16.72	11 400	7
Australia	252	63	25.00	15 638	38
Japón	188	37	19.68	5 565	11
Madagascar	141	50	35.46	9 505	162

Fuente: Elaboración propia a partir de World Resources, 2002-2004, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

<sup>5</sup> El término *megadiverso* es la denominación que se da a cualquiera de los países con mayor índice de biodiversidad de la Tierra. Se trata principalmente de países tropicales, como los del sureste asiático y de Latinoamérica. Albergan en conjunto más del 70% de la biodiversidad del planeta.

El grupo de países que firmaron la Declaración de Cancún, el 18 de febrero de 2002, fue para construir una agenda común sobre la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

mo cuarto en superficie forestal y vigésimo sexto en producción maderable.

Además de su diversidad biológica, México cuenta con una gran diversidad cultural y ambas están relacionadas. Su conservación depende de la viabilidad de que se cumplan los objetivos y estrategias en materia ambiental. Un camino es la promoción de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales. Aunado a un proceso de desarrollo tecnológico sustentable, las comunidades y la sociedad en general tendrán una mayor conciencia en la salvaguarda de los ecosistemas y en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

Las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad. Cerca de 18 millones de hectáreas, de los 24 millones que ocupan los pueblos indígenas, están cubiertas por vegetación primaria y secunda-

ria. La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas. En las partes altas de las cuencas donde habitan comunidades indígenas se capta 21.7% de toda el agua del país. Esto muestra la importancia de esas comunidades y de los territorios que ocupan para la conservación de la biodiversidad y el aporte de servicios ambientales (véase Mapa 1).

### El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en materia de biodiversidad

La sustentabilidad ambiental en el PND, considerada como una acción transversal que comprende la estrategia integral de desarrollo humano, cuya condición es conciliar el medio ambiente con otras dos grandes áreas: la productividad y la competitividad de la economía necesarias para el desarrollo del país. Tanto el sector productivo como la población en ge-

Mapa 1  
Estados con mayor biodiversidad en México



Fuente: Estadísticas del Medio Ambiente, México. Semarnat, INEGI, 1997.

neral deberán adoptar modalidades de producción y consumo para que se aprovechen con responsabilidad los recursos naturales.

El PND 2007-2012 tiene como eje temático la sustentabilidad y, dentro de éste, la biodiversidad es uno de los temas considerados en el plan con dos grandes objetivos que permiten vertebrar varias estrategias reconocidas por el nuevo gobierno federal en los próximos seis años.

En el primer objetivo el plan señala la necesidad de conciliar tres aspectos: los recursos naturales, el bienestar social y el desarrollo económico. Las estrategias de dicho objetivo señalan la transmisión del conocimiento de la biodiversidad mediante la comunicación, el manejo de los recursos naturales mediante la protección y conservación, y el uso sustentable de dichos recursos. La tercera estrategia es aten-

der a las especies en peligro de extinción. No queda claro cómo se logrará, pero sin duda serán la Semarnat y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) las instituciones que desarrollen este rubro de manera más específica en sus programas.

El segundo objetivo se enfoca a las actividades económicas, turísticas y agrícolas. La actividad productiva de la economía debe ser competitiva, como se especifica en el PND y trabajar con tecnologías limpias para ayudar al bienestar de las generaciones futuras, como se señala en el concepto de *sustentabilidad*. El desarrollo sustentable puede ser interpretado en términos económicos como la ruta que se centra en el bienestar humano de las generaciones de hoy sin descuidar las del futuro.<sup>6</sup>

**Cuadro 2**  
**Objetivos y estrategias de la biodiversidad PND 2007-2012**

<b>Objetivo 1.</b> La conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna del país requiere de un manejo sustentable que permita integrar la conservación de la riqueza natural con el bienestar social y el desarrollo económico.
<i>Estrategias</i>
1.1 Impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión.
1.2 Aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional.
1.3 Atender de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción.
<b>Objetivo 2.</b> Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico.
<i>Estrategias</i>
2.1 Impulsar la implementación de tecnologías más limpias y amigables con el medio ambiente entre los sectores productivos del país.
2.2 Fomentar el ecoturismo como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.
2.3 Impulsar el manejo sustentable de los recursos naturales a través de proyectos productivos rurales. Fortalecer la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tomado de <http://www.pnd.presidencia.org.mx> (fecha de consulta: julio de 2007).

<sup>6</sup> P.A. Lawn, "A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine

El nuevo enfoque de la gestión ambiental consiste en cambiar la política de protección y conservación ambiental por el de detener, revertir y restaurar la degradación de los ecosistemas. La valoración de los recursos naturales busca que los usuarios de los recursos naturales y los servicios ambientales reconozcan su valor económico y social. El principio de participación social y rendición de cuentas aspira a que la ciudadanía conozca el estado del medio ambiente en el que vive y evalúe la gestión federal del sector ambiental.

## Comentarios

El planteamiento de las estrategias de biodiversidad en el PND 2007-2012 es fundamental para que la sociedad cuente con los elementos de información necesarios para apreciar, valorar, conservar y manejar adecuadamente los componentes de la biodiversidad.

En este contexto, los instrumentos de política ambiental desempeñan un papel importante en los objetivos señalados en materia de biodiversidad en todas las actividades humanas del país como: el ordenamiento ecológico del territorio, las áreas naturales protegidas, la evaluación de impactos ambientales, la regulación directa de la vida silvestre, las normas oficiales mexicanas, la información ambiental, la educación e investigación científica, los convenios y acuerdos.

Conscientes del valor intrínseco de la biodiversidad, de los valores ecológicos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos, es posible identificar tres grandes retos: primero, la conservación de la biodiversidad y el uso sustentable de sus recursos; segundo, el desarrollo de mercados más competitivos; y, tercero, la regulación de la sustentabilidad, es decir, la normatividad como referencia y apoyo de otros instrumentos de política ambiental.

---

Progress Indicator (GPI) and other related indexes”, *Ecological Economics*, vol. 44, 2003, pp.105-107.

# Sustentabilidad ambiental. Bosques y selvas en el PND

**César Augusto Rodríguez Gómez**

Este artículo presenta un análisis acerca del enfoque del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el apartado que comprende la sustentabilidad ambiental, y más concretamente en el particular de bosques y selvas. En éste se describen algunas de las características de la problemática del sector, que tiene en la deforestación su expresión más evidente. El texto está dividido en tres apartados básicos. En primer término se presenta un breve diagnóstico, con datos de las fuentes analizadas y que en su oportunidad se anotan. Posteriormente se detallan, de manera muy resumida, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo del pasado sexenio (2001-2006) encabezado por Vicente Fox Quesada concernientes al asunto en comento, con el objetivo de realizar una comparación de la forma en que ambos gobiernos abordaron esta problemática, así como algunos puntos de evaluación de los resultados de las políticas públicas emprendidas durante este gobierno, para discernir acerca de cómo se vislumbra el futuro de los bosques y selvas del país. En tercer término se revisa el contenido del Plan Nacional de Desarrollo presentado por Felipe Calderón Hinojosa, para el actual periodo, siendo conscientes de que aún no puede determinarse la naturaleza de sus resultados, pero sí las diferencias de forma y fondo con su predecesor. Para ello también se toman en cuenta estudios y evaluaciones de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Los objetivos del milenio de Naciones Unidas, en los cuales, de manera periódica, se monitorean los avances y las dificultades en la conservación de ecosistemas y la repercusión que éste tiene con el problema del cambio climático.

## **Diagnóstico del problema**

La mayoría de los estudios que analizan este tema coinciden en las cifras y la gravedad del problema de disminución de las áreas boscosas



y selváticas del país, pero a la vez también señalan que en los últimos años ésta se ha logrado contener y en algunas áreas se reconocen avances. En la evaluación del estado de los suelos en México, publicada en 2003 y citada en el PND, se reporta que 45.2% del territorio nacional sufre algún proceso de degradación del uso del suelo acusada por el hombre debido a: la deforestación; el avance de las fronteras agropecuarias y urbanas; la tala clandestina; los incendios; la introducción de especies no nativas y, en general, al hecho de que al bosque se le ha visto como una fuente inagotable de madera.

Una cantidad considerable de la población del país (13.5 millones) se asienta en zonas boscosas y selváticas.<sup>1</sup> Se incluyen aquí 23 zonas, 111 ejidos y comunidades, con presencia de 43 etnias que se caracterizan por sus altos índices de marginación y pobreza. Ello da como consecuencia que se instituyan círculos viciosos de incentivos a la deforestación; muchos de estos núcleos marginados ven en los bosques y selvas un aliciente económico de corto plazo, donde es más redituable cambiar el bosque por un cultivo de maíz que les genera un ingreso inmediato, que “esperar” un “beneficio” a 30 años. Y si a ello sumamos que gran parte del territorio es ejidal y por ende su propiedad es colectiva, aunado a la praxis cultural que esto ha conllevado para el país, se puede pensar que la dinámica de la negociación acerca de cómo manejar las zonas forestales es de por sí muy complicado. Los cuadros 1 y 2 muestran cifras contenidas en los documentos analizados. En éstos se trata de resumir algunos de los puntos más críticos para el caso de México, que, vale la pena precisar, son parte de un conglomerado de problemas presentes en el ámbito internacional. Nuestro país es un fiel reflejo de ello en América Latina.

<sup>1</sup> Puede consultarse en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=bosques-y-selvas>

## Breve recuento del sexenio de Vicente Fox Quesada (2001-2006)

En un análisis desde el punto de vista cuantitativo, el PND preparado por el anterior gobierno bien puede ser un recetario de buenas intenciones, en donde las metas cuantificables quedan a merced de adjetivos medibles sólo por la intencionalidad de sus deseos, aunque cabe decir también que en evaluaciones hechas por organismos internacionales como la ONU, a través de Los objetivos del milenio y sus consecuentes informes anuales, se ha afirmado que hay ciertos logros en la disminución de la degradación de los bosques y las selvas, como a continuación se describe.

El PND enumera en su objetivo rector número 5, el lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.<sup>2</sup> Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se afirma que se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.<sup>3</sup> Las estrategias a desarrollar para lograr este objetivo son:

- a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
- b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Cap. 5, Área de Desarrollo Social y Humano, p. 91.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 92.

**Cuadro 1**  
**Resumen de la dinámica de cambio**

Hectáreas promedio por año en el periodo	
Pérdida	455 266.00
Recuperación	50 078.00
<b>Total de pérdida</b>	<b>405 188.00</b>
Disminución de calidad	547 324.00
Mejora de calidad	267 402.00

Fuente: Comisión Nacional Forestal: Cifras del periodo 1993-2002, antes de la calibración de áreas que pide la FAO para el reporte FRA2005.

**Cuadro 2**  
**Los puntos más críticos de la degradación de los suelos**

En América Latina (incluyendo a México), la superficie cubierta por bosques y selvas disminuyó desde 50% en 1990, hasta 46% en 2005.
Se calcula que la superficie de bosques y selvas alcanza los 30 millones de hectáreas y que en esas zonas habitan 12 millones de mexicanos, la mayor parte de los cuales son indígenas.
México pierde 600 mil hectáreas de bosque anualmente y experimenta una tasa anual de deforestación de 1.5%. Las selvas tropicales de México han disminuido 30% en los últimos 20 años. Se han extinguido 15 especies de plantas y 32 vertebrados. En nuestro país se han dado 5.2% de las extinciones del mundo en los últimos 400 años.
Entre 1976 y 2002 las superficies dedicadas a la agricultura y los agostaderos inducidos han aumentado en cerca de 5 millones de hectáreas cada una. Respecto a 1976, esto representa un incremento del 20% en el caso de la agricultura, y del 35% en el de los agostaderos.
La tasa de transformación neta del total de los ecosistemas terrestres a otros usos de suelo está disminuyendo, pasando de cerca de 469 mil hectáreas al año entre 1976 y 1993, a poco más de 337 mil hectáreas anuales entre 1993 y 2002.
La transformación neta de los ecosistemas arbolados también se ha reducido, pasando de 348 mil hectáreas al año durante la década 1990-2000 (0.5), a una tasa estimada de 260 mil hectáreas anuales entre 2000-2005 (0.4%). Sin embargo, la pérdida de vegetación primaria arbolada es aún muy alta.
El INEGI ha calculado que los costos totales por agostamiento y degradación ambiental fueron en 2004 de 712 mil millones de pesos. Cada año, durante la última década estos costos representaron una cantidad cercana al 10% del producto interno bruto (PIB) nacional.
Los incendios forestales son una causa mínima de la deforestación: la revisión documental indica que el área afectada promedió 207 mil ha/año entre 1999 y 2004, sólo el 17% de lo afectado fue área arbolada, lo que equivale a 0.07% del área forestal con arbolado denso a nivel nacional.
La revisión documental indica que el área bajo manejo forestal formal se ha reducido de 8.6 millones de ha en el 2000 a 6.1 millones de ha en 2004, con ligero aumento de la productividad media (de 1.2 a 1.35 m <sup>3</sup> /ha/año).
Los cambios de uso del suelo más importantes entre 1993 y 2000 fueron el aumento de los pastizales (en 0.7 millones de ha/año) y de la agricultura (en 0.6 millones de ha/año), con la correspondiente reducción de 0.3 millones de ha de bosques, 0.7 millones de ha de selvas y 0.34 millones de ha de matorrales y mezquites.

Fuente: PND 2001-2006, en [http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_5\\_Mexico.pdf](http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_5_Mexico.pdf)  
 PND 2007-2012, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=bosques-y-selvas>  
 Naciones Unidas. Los objetivos del milenio. Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, en <http://www.undp.org.mx/Doctos/Publicaciones/ODM%202006.pdf>  
 Instituto de Geografía, UNAM, 2001. En Primera Revisión del PEF 2025 y PNF 2001-2006 de la FAO.  
[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

- c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.
- d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural, creando nuevas formas de relación con el ambiente y fomentando procesos productivos y de consumo sustentables.
- e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.
- f) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.
- g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

Aunque si bien se advertía al inicio de este apartado que la mayoría de estrategias y objetivos podrían resumirse como un recetario de buenas intenciones, pues no enumera en principio metas cuantificables, en los planes sectoriales sí están contemplados. Éstos fueron evaluados por las propias dependencias del gobierno a través de informes que dieron a sendos organismos internacionales: la Convención de las Naciones Unidas sobre la Desertificación (CNUD), o instituciones contratadas per se. Tal es el caso de la citada FAO, por medio de un informe que elaboró para la Comisión Nacional Forestal (Confaor), haciendo una revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Plan Nacional Forestal 2001-2006. Por razones de espacio, en el Cuadro 3 se muestran los puntos más importantes considerados en los textos antes citados,<sup>4</sup> tomando en cuenta también que la información comprendida dentro

<sup>4</sup> FAO. Informe Final. Primera Revisión del PEF 2025 y PNF 201-2006, pp. 16-21.

del informe está dada hasta el año 2004. Más adelante se hace un recuento resumido de las acciones en esta materia, en la totalidad del sexenio 2001-2006, descrito en el documento del sexto informe presidencial. Asimismo, también se agrega (Mapa 1) una fotografía satelital del país que la Conafor utiliza para mostrar las áreas que más acusan el problema de la degradación y pérdida forestal.

La Gráfica 1 detalla la inversión que a través de la Conafor, el gobierno de Vicente Fox hizo durante todo el sexenio, por medio de los distintos programas que en éste se manejaron.

### **El PND de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)**

Es importante destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo que el presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó en el mes de mayo en la residencia oficial de Los Pinos, se cuantifican metas con un simple número, lo cual, desde un punto de vista comparativo con el plan presentado por el ex presidente Vicente Fox Quesada, es una diferencia evidente, ya que éste último sólo enuncia los problemas y enumera objetivos y promesas más desde el ámbito de lo deseable que de lo cuantificable. Punto relevante en este sentido es que uno de los objetivos principales del gobierno federal sea el que para este año (2007) se planten en el país 250 millones de árboles, lo cual, se señala, es el equivalente a la cuarta parte de los que se van a plantar en todo el mundo.<sup>5</sup>

Se pretende que al final del sexenio se hayan reforestado más de 3 millones de hectáreas, a través de programas como el Pro Árbol y así disminuir la pérdida de bosques y selvas. Además de este objetivo, el PND presenta otros,

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Estrategia 3.1, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=bosques-y-selvas>

Cuadro 3

<i>Meta</i>	<i>Lo realizado</i>
1. Aumentar la superficie forestal en un millón de ha considerando áreas de restauración y plantaciones forestales comerciales.	La reforestación alcanzó a 772 128 ha. La sobrevivencia media llegó en 2004 al 55 por ciento.
2. Incorporar al aprovechamiento forestal sustentable cuatro millones de hectáreas.	La Conafor dice que ha apoyado la incorporación de 8 millones; la Semarnat 6.4 millones de ha. Los expertos señalan que la calidad de los programas de manejo es mala en 44% de los casos.
3. Crear y promover el mercado de servicios ambientales en 600 mil hectáreas.	Se reporta un avance de 343 mil ha (57% de la meta) que reciben pago por servicios ambientales.
4. Disminuir la superficie afectada por incendios en 35 por ciento	La Conafor reporta un avance de 186 mil ha/año (115% de la meta). Pero se señala que parte ha sido por cuestiones meteorológicas locales.
5. Generar empleo e ingresos directos en 11 700 ejidos y comunidades forestales, mediante la aplicación de programas de desarrollo forestal sustentable.	Se reporta la aplicación de programas de desarrollo en 7 500 ejidos y comunidades (64%).
6. Adecuar el marco regulatorio de la actividad forestal nacional, para simplificar trámites, evitar duplicidades, dar seguridad a la inversión y soporte legal al sector.	Se promulgó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su reglamento, al igual que las leyes forestales en nueve estados. Avance de 100% a nivel federal y 16% en estatal. Las consultas de opinión señalan, sin embargo, que el marco regulatorio se ha vuelto más complejo y burocrático.
7. Diseñar un sistema de información nacional forestal que dé confiabilidad, transparencia y favorezca la toma de decisiones en el sector.	La Conafor reporta avances del 60% en el diseño, 10% en el desarrollo y 0% en la operación del Sistema Nacional de Información (Snif). Las consultas de opinión indican que la falta de información dificulta la toma de decisiones, y que los beneficios se sentirán a partir del 2004, año inicial del Snif.
8. Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de 43 etnias que habitan las áreas forestales, integradas por más de cinco millones de habitantes.	Se reportan acciones en 18 etnias, con avance del 42%. Este indicador no es eficaz, porque sólo contabiliza las acciones realizadas, pero no evalúa sus resultados.
9. Implementar un programa de descentralización integral de funciones, programas y recursos forestales en 20 estados de la república.	La Conafor reporta la creación de siete fideicomisos estatales, nueve leyes estatales y 14 programas estratégicos forestales, con un avance del 40%. Las personas consultadas señalan que la asignación de recursos a los estados muchas veces es transferida tardíamente.
10. Disminuir los procesos de deforestación y degradación en 18 por ciento.	Conafor reporta que la tasa de deforestación se redujo de 401 mil a 314 mil ha/año en el cuatrienio, con cumplimiento de la meta en 105%. En cuanto a la degradación de los recursos forestales, se reportan acciones de restauración y conservación de suelos en 229 475 ha y acciones de protección en 1 908 263 ha, de 2001 a 2004. La evaluación del año 2004 indica que las obras redujeron 78% el escurrimiento y 20% la erosión. Las consultas de opinión indican que las causas de la deforestación continúan actuando, y que las existencias maderables siguen disminuyendo por el doble impacto de la tala clandestina y el manejo inadecuado.

Nota. Este informe contiene información proporcionada por la Conafor hasta el año 2004. Por razones del espacio destinado a este texto se consideró resumir las metas y su descripción, tomando en cuenta que son 20 las metas enunciadas por éste.

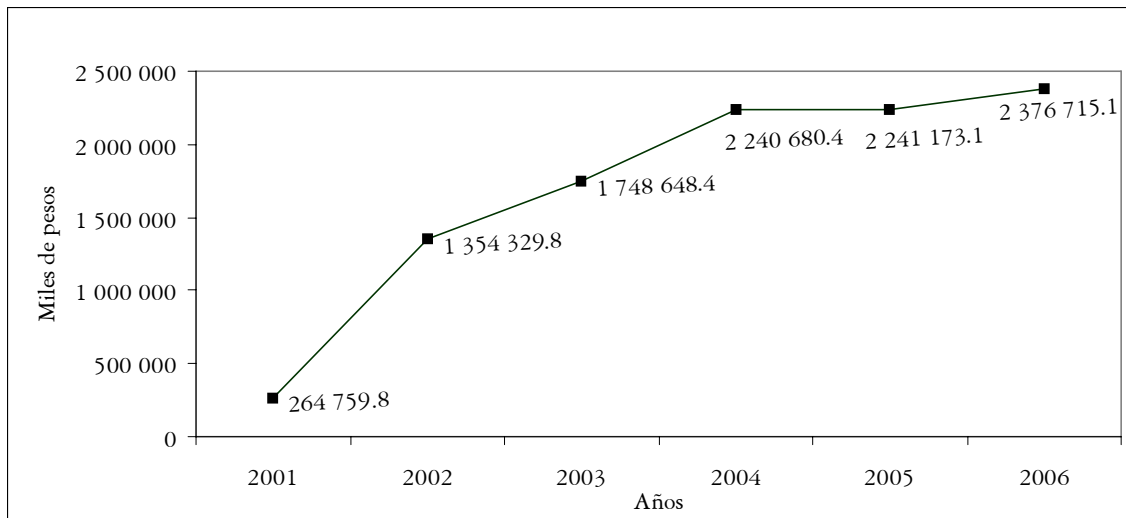
Fuente: FAO. Informe Final. Primera Revisión del PEF 2025 y PNF 2001-2006, pp. 16-21.

Mapa 1  
Dinámica de cambio. Degradación 1993-2002



Fuente: Comisión Nacional Forestal, en: <http://www.cnf.gob.mx:81/emapas/eCarto.aspx>

Gráfica 1  
Inversión en programas forestales, 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada.

en los que tampoco se contemplan metas cuantificables de principio.

## Objetivos del PND

Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México:

- Se fortalecerá la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, junto con el programa Pro Árbol y otros esquemas de manejo sustentable, coadyvarán en la atención a los problemas de marginación y pobreza.
- Se apoyarán proyectos para reforestar con especies nativas.
- Se reforzarán las políticas de prevención y control de incendios forestales.
- Se promoverá la realización de estudios y proyectos regionales y programas especiales para el manejo sustentable de bosques y selvas.
- Se fortalecerán los instrumentos preventivos, como la evaluación del impacto ambiental.
- Se promoverán esquemas de manejo sustentable de los recursos naturales, como unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y las áreas protegidas estatales y municipales.
- Se generará infraestructura, vías de comunicación, caminos rurales y lo que sea indispensable para dar un nuevo y fortalecido impulso al aprovechamiento forestal sustentable, incluyendo el establecimiento de plantaciones forestales y el fomento al ecoturismo.
- Se combatirá la tala clandestina aprovechando los recursos legales disponibles.

A continuación se enlistan las siguientes estrategias para lograr estos objetivos:

1. Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional como esquema de conservación de ecosistemas.  
Con el fin de recuperar la cobertura forestal, se incrementarán los apoyos destinados a las acciones de reforestación... estas acciones se realizarán con la participación directa de los dueños de los terrenos con aptitud forestal para mejorar la efectividad de los programas, a la vez que se generarán en las zonas rurales.  
A través del programa Pro Árbol se pretende disminuir la tala clandestina.
2. Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos federales.
  - Incrementar el bienestar de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de las regiones forestales, a través del mejoramiento y diversificación de las actividades productivas y del aprovechamiento de servicios como el ecoturismo.
  - Se apoyará la integración y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, las plantaciones forestales comerciales para disminuir la presión sobre los bosques naturales, los ordenamientos territoriales comunitarios y otros instrumentos afines.
3. Diseñar y poner en marcha mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas.
  - Se promoverá la creación de mercados locales e internacionales para el pago

de servicios ambientales que no dependen de la transferencia de recursos federales para su mantenimiento, con mecanismos afines al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MLD).

4. Desarrollar e implementar programas integrales para el análisis, prevención y control de incendios forestales.
  - Se diseñarán políticas ambientales y agropecuarias para tener un control más efectivo y actuar de manera oportuna y coordinada en el combate a los incendios forestales.
5. Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.
  - Evitar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales para desarrollar actividades agrícolas distintas a las silvícolas o de servicios ambientales, y la reconversión de tierras agropecuarias marginales a plantaciones forestales comerciales. Todo esto, incrementando los recursos destinados a los programas de desarrollo forestal sustentable.
6. Fortalecer los procesos e iniciativas para prevenir y erradicar la impunidad de los delitos ambientales contra la flora y fauna del país.

## Conclusiones

Si bien los problemas de deforestación en bosques y selvas está lejos de ser un asunto resuelto exitosamente, lo cierto es que los estudios aquí evaluados consideran que en el país se ha logrado atenuar. Pero de igual manera se afirma que el esfuerzo no es suficiente. El hecho de que existan dependencias especializadas en los problemas forestales ha sido uno de los aciertos, pero muchas de las veces el marco normativo tampoco facilita la protección de las áreas forestales. Los procedimientos de justicia, según afirmaron algunos expertos involucrados en este ámbito, suelen ser complicados y no atajan las irregularidades cometidas en contra de las zonas forestales, además de que las resoluciones de las propias dependencias (como la Profepa) tardan en ser aplicadas, lo que denota cierta ausencia del Estado, lo cual propicia impunidad hacia, por ejemplo, los taladores de madera. El cambio climático ha puesto en la agenda mundial el problema. México como actor clave en la megadiversidad ecológica es partícipe fundamental en las decisiones y garante de que éstas se lleven a cabo con éxito. Falta adoptar medidas legales más duras en contra del daño ecológico, el PND 2007-2012 reconoce estos y otros problemas. Del firme compromiso en el cumplimiento de sus objetivos y estrategias depende que se combata con efectividad el problema.

# Fortalecimiento de la democracia como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**Sandra Isabel Espinosa Morales**

De acuerdo con José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez la definición de la democracia supone enormes dificultades por la multitud de significados políticos a los que se asocia. Sin embargo, la original y principal acepción tiene que ver con la forma en que se articula políticamente una sociedad.<sup>1</sup> Actualmente el término democracia es más conocido, aunque muchas personas no conozcan una definición exacta del término si se les pregunta harán referencia al gobierno del pueblo, o en donde se vota para elegir a los gobernantes.<sup>2</sup>

Mientras que para Alain Touraine la democracia es un concepto esencialmente disputado por actores que sustentan proyectos diversos de construcción social, lo que genera dificultad para definirla y estudiarla, tanto para practicarla y promoverla. Actualmente la democracia se enfrenta a nuevos desafíos que demandan un pensamiento complejo acerca de conceptos políticos tradicionales, como por ejemplo el de “soberanía”. Al mismo tiempo que se pueden observar nuevas formas de democracia que pueden trascender la maquinaria de la representación política tradicional.<sup>3</sup>

En un sentido más simple, Norberto Bobbio señala que la democracia se caracteriza “por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.<sup>4</sup> Por tanto, para que se pueda

<sup>1</sup> José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, “Democracia”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, México, 2004, p. 131.

<sup>2</sup> Jorge Carpizo, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto de 2007, p. 353.

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello es lo que sucede con la Unión Europea. Alain Touraine, “Los caminos sinuosos de la democracia”, PNUD, *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 241.

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 14.



afirmar que un Estado vive bajo un régimen democrático debe cumplir con ciertas instituciones, arreglos y prácticas mínimas que se apeguen al modelo ideal.

Los componentes básicos de la democracia, de acuerdo con Robert Dahl, son siete: 1. Funcionarios públicos electos; 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3. Derecho a ocupar cargos públicos; 4. Libertad de expresión; 5. Acceso a fuentes alternativas de información; 6. Autonomía de las asociaciones; y 7. Ciudadanía inclusiva.<sup>5</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que estas características forman parte de la democracia electoral.

De acuerdo con el PNUD, a partir de los resultados del Índice de Democracia Electoral (IDE) elaborado por éste, México y América Latina han progresado notablemente en cuanto a la democratización del régimen de acceso al gobierno, ya que nunca antes la región contó con regímenes electorales tan democráticos y durables como a principios del siglo XXI.<sup>6</sup>

Sin embargo, la democracia no es y no puede ser únicamente entendida como reglas para acceder al poder y formas para legitimar a los gobernantes. El PNUD señala que la democracia está íntimamente vinculada a la búsqueda de mayor igualdad social, con la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos.<sup>7</sup> En este mismo sentido, la propia Constitución mexicana, en su artículo tercero define a la democracia como “un sistema de vida fundado en el constante

mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.<sup>8</sup>

Los problemas en torno a la democracia se están enfocando a generar beneficios tangibles en la población y recuperar la confianza de los ciudadanos. A partir de varias encuestas realizadas por el PNUD a líderes latinoamericanos se detectaron principalmente dos desafíos de la democracia actual: *a)* encontrar soluciones políticas a los problemas políticos, y *b)* encontrar soluciones para la desigualdad, la pobreza y la actual imposibilidad de gran parte de la población de acceder a los niveles de bienestar necesarios para el pleno ejercicio de los derechos.<sup>9</sup>

Pero la pregunta que surge es: ¿México ya superó los problemas en torno a la democracia electoral?, ¿qué se ha hecho y falta por hacer en el país para mejorar y fortalecer nuestra democracia? A partir de las elecciones ocurridas en México en el 2006 y los posteriores conflictos poselectorales, autoridades y expertos en la materia se están cuestionando nuevamente si las reglas electorales actuales son suficientes o cuáles serían los cambios necesarios a implementar. Entonces, ¿es posible que con estas deficiencias nuestra democracia genere mejoras económicas, sociales y culturales?

## La democracia en los planes nacionales de desarrollo 1995-2012

En el PND 1995-2000, presentado por Ernesto Zedillo, se hablaba de la necesidad de llevar a cabo una reforma electoral definitiva, de diseñar una nueva relación entre los poderes de la Unión, de crear un nuevo federalismo, fortale-

<sup>5</sup> Dahl Robert, *La democracia y sus críticos*, 2a. ed., Piadós, Barcelona, 1993, en: Carbonell y Gutiérrez, “Democracia”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>6</sup> El IDE es un índice, a decir del propio PNUD, relativamente minimalista de la democracia, ya que únicamente se enfoca al aspecto electoral y representa un piso mínimo para la expansión de los derechos ciudadanos. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 75.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> “Artículo 3”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>9</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia...*, *op. cit.*

cer a los estados, promover la participación social y reformar el gobierno para que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia.<sup>10</sup>

Por su parte el PND 2001-2006, del ex Presidente Vicente Fox, diagnosticaba insuficiencias en la democracia, actitudes autoritarias, paternalismo, omnipresencia del Estado, clientelismo, escasez de prácticas ciudadanas, insuficiente identificación de los ciudadanos con los partidos políticos, desprestigio de la política, bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y la televisión.

Este plan señaló que las estrategias necesarias para cambiar la situación eran: a) contribuir una nueva gobernabilidad democrática; b) Impulsar la reforma del Estado; c) Fortalecer el sistema de partidos y propiciar el diálogo entre poderes; d) Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal; e) Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones; f) Promover la participación ciudadana; g) Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión; h) Crear una política de comunicación social del Ejecutivo Federal que permita mantener informada a la ciudadanía; i) Ampliar el acceso a la información, y; j) Garantizar el ejercicio de libertad de creencias y culto.<sup>11</sup>

Nuevamente el PND 2007-2012 señala en su diagnóstico resultados muy parecidos con los planes anteriores, es decir a lo largo de 12 años (desde Ernesto Zedillo) no se ha logrado

<sup>10</sup> “3. Desarrollo democrático. 3.5 líneas de estrategia”, *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995. En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1995-2000\\_31may95.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc)

<sup>11</sup> “7.3.3 Gobernabilidad democrática. Objetivo rector 3”, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2001. En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2001-2006\\_30may01.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc)

alcanzar la solución a los problemas en torno a la democracia. El nuevo PND señala cinco objetivos relacionados con éste tema: a) Fortalecimiento de la democracia, b) Modernizar el sistema político, c) Aumentar la participación ciudadana, d) Que el gobierno sea eficaz y eficiente, y e) Generar medidas que promuevan la transparencia y rendición de cuentas.

Por cuestiones de extensión y complejidad sólo hablaremos del primer punto llamado *Fortalecimiento de la democracia*, el cual tiene como objetivo “fortalecer a la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana”, a través de seis estrategias (Cuadro 1).

Como se observa en este cuadro, la mayoría de las estrategias propuestas van encaminadas preponderadamente al fortalecimiento de la democracia electoral mexicana. Es el reconocimiento de todas aquellas fallas que aún existen en el sistema democrático mexicano. Así como la necesidad urgente de crear acuerdos entre los actores políticos y encontrar soluciones a los problemas que surgen con un gobierno dividido.

La transición política en México generó un nuevo paradigma en relación tanto a los actores políticos, como de los propios ciudadanos. Como señala el propio PND 2001-2006 “los comicios del 2 de julio de 2000 abrieron un nuevo capítulo en la historia política de México”.<sup>12</sup> Sin embargo, en las encuestas realizadas se observa que la mayoría de la población en torno a la democracia sigue siendo de insatisfacción (Cuadro 2).

La transición política ocurrida en el país no es suficiente para resolver los problemas en torno a la democracia, y al mismo tiempo genera nuevos problemas que aún no se resuelven,

<sup>12</sup> PND 2001-2006..., *op. cit.*

**Cuadro 1**  
**Estrategias para lograr el fortalecimiento de la democracia.**  
**PND 2007-2012**

<i>Estrategia</i>	<i>Contenido</i>
1. Fortalecer el diálogo, la conciliación y la negociación con los actores políticos y sociales que conforman la pluralidad nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Propiciar acuerdos en lo esencial.</li> <li>● Encontrar puntos de acuerdo que privilegien el diálogo entre las distintas fuerzas.</li> </ul>
2. Fortalecer la gobernabilidad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crear una agenda nacional a partir de los acuerdos que se logren entre las distintas fuerzas.</li> <li>● Reconocer al pluralismo como mandato de las urnas y lograr acuerdos.</li> </ul>
3. Promover una nueva cultura democrática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Orientar a los ciudadanos para que hagan conciencia de que la democracia no se agota en el voto.</li> <li>● Generar que los valores y prácticas democráticas ingresen a organizaciones sociales, empresariales, civiles, etcétera.</li> </ul>
4. Garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reducir la pobreza, la marginación y la desigualdad.</li> <li>● Combatir la discriminación y la pobreza, así como proteger la libertad de expresión.</li> <li>● Propiciar mejores condiciones de seguridad para el desempeño de la labor periodística.</li> </ul>
5. Promover el diálogo responsable con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad en el debate sobre la reforma del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforma electoral para reducir el costo financiero de las elecciones, adecuar la duración de las campañas, transparentar el gasto de los partidos políticos y fortalecer las facultades de fiscalización de los órganos electorales.</li> <li>● Unificar los calendarios electorales.</li> <li>● Revisar el número y forma como se integran las cámaras del Congreso de la Unión.</li> <li>● Fortalecer los poderes constitucionales formales del Presidente de la República y se evite la parálisis en un gobierno dividido.</li> <li>● Transparentar el total de organismos que reciban financiamiento público en los tres órdenes de gobierno.</li> </ul>
6. Ser parte activa del diálogo con los otros poderes de la Unión, con los órdenes de gobierno, las autoridades electorales y las organizaciones políticas en el debate para llevar a cabo la tercera generación de reformas electorales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Disminuir el costo de las elecciones, dar una democracia de calidad y no onerosa.</li> <li>● Reducir la duración de las campañas electorales.</li> <li>● Cambiar la fórmula para financiar a los partidos públicos.</li> <li>● Fijar topes de gastos de campaña y el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación.</li> <li>● Crear los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública para que los ciudadanos puedan calificar a sus representantes y recuperen la confianza en las instituciones y en la democracia.</li> <li>● Fortalecer el sistema de partidos para que gocen de legitimidad y confianza.</li> <li>● Convocar a una agenda de diálogo.</li> </ul>

Fuente: "Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable", *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007. En: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=fortalecimiento-de-la-democracia>

**Cuadro 2**  
**¿Qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México?**

	2001	2003	2005
Muy satisfecho / satisfecho	37	22.7	26.1
Ni satisfecho ni insatisfecho	ND	10	20.4
Poco satisfecho / nada satisfecho	55	61	47.2
Otra	ND	0.7	0.4
Ns / Nc	8	5.6	6

Fuente: Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2003 y 2005, México. ND: No existen datos disponibles.

como por ejemplo, crear los mecanismos adecuados para que las distintas fuerzas políticas del país lleguen a acuerdos, medios adecuados para que la población participe con el gobierno, la existencia de transparencia en el manejo del erario, cómo obtener la confianza de la ciudadanía, por mencionar algunos.

Si las elecciones del 2000 crearon grandes expectativas en la población y fortalecieron la confianza en las instancias electorales, las elecciones del 2006 tambalearon esa percepción.

La proyección para el gobierno de Felipe Calderón, que ganó la presidencia con un margen estrecho (0.58% de diferencia entre el primero y el segundo lugar), con conflictos poselectorales y sin mayoría en el poder legislativo, es que inicia su gobierno en medio de un entorno conflictivo y de incertidumbre. Por lo tanto, las reformas económicas y políticas que se proponga llevar a cabo se desarrollarán en medio de una fuerte oposición y de una estructura institucional debilitada.<sup>13</sup>

Entonces, las preguntas son: ¿Qué programas o políticas piensa aplicar el gobierno federal para alcanzar las estrategias plasmadas en el PND? ¿es posible lograr acuerdos suficientes entre las fuerzas políticas?

<sup>13</sup> Instituto Mexicano de Competitividad, *Situación competitiva de México, 2006: punto de inflexión*, México, 2007, pp. 312-313.

De acuerdo con Instituto Mexicano de Competitividad (Imco), para generar consenso dentro de los diversos actores políticos del país, llámense partidos políticos, gobernadores, miembros del Congreso de la Unión, etcétera, no se puede depender únicamente de la buena voluntad política. El problema radica en que las actuales reglas electorales y políticas en general “ofrecen pocos incentivos a los actores políticos para cooperar y aprobar cambios tan trascendentales como los propuestos mediante las reformas estructurales”.<sup>14</sup>

De esta manera, la mayoría de las estrategias planteadas por el PND 2007-2012 necesitan de mecanismos que promuevan puntos de encuentro entre las agendas de los partidos políticos, el gobierno federal y demás actores políticos. Algunas de las reformas propuestas en el PND se enfocan nuevamente al tema electoral pero no resuelven el problema de cómo se garantizará que en medio de un gobierno dividido el país no se estancará, cómo se logrará que la población se interese en la política y participe más activamente (Gráfica 1), cómo se logrará integrar una agenda nacional.

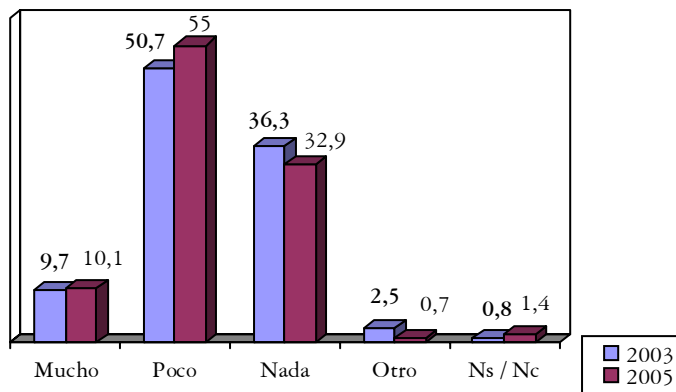
Es necesario encontrar los mecanismos políticos y legales que generen el diálogo entre los diversos actores políticos y sociales que impidan el estancamiento. Así como algún método para que la población se interese en participar de la vida política del país.

## Conclusiones

Las estrategias planteadas por el PND 2007-2012, relacionadas con el objetivo *Fortalecimiento de la democracia*, y sus respectivas estrategias son muy generales e incluyen diversos problemas de manera conjunta. Cada actor

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 315.

**Gráfica 1**  
**En general, ¿qué tan interesado está usted en la política?**  
**ENCUP 2003 y 2005**



**Fuente:** Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2003 y 2005, México.

político, llámese partido político, poder judicial, Congreso de la Unión, gobernaturas estatales, etcétera, tienen problemas específicos que ameritan de soluciones especiales para cada caso.

La democracia exige que cada actor conozca y practique los derechos y obligaciones de las que son depositarios, lo que no siempre sucede. Por lo que es necesario crear medidas que generen la motivación necesaria para cooperar dentro de un gobierno dividido.

También el papel de la ciudadanía es importante en este planteamiento, ya que por un lado exige resultados del sistema democrático, transparencia en el manejo de erario y el trabajo gubernamental, en pocas palabras que el gobierno sea eficiente y eficaz. Pero al mismo tiempo, de acuerdo a las encuestas presentadas, no se interesa por la política, desconfía de la mayoría de los actores políticos y en muchas ocasiones desconoce que es en realidad la democracia.

# La política exterior de México en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

**Arturo Maldonado Tapia**

Hace apenas unas semanas, y como lo marca la ley, la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

En este artículo se analizará brevemente el rubro del PND que contempla las directrices a seguir en materia de política exterior durante este sexenio, dirigidas, como en él se señala, a promover el desarrollo humano sustentable y, sobre todo, a fomentar la presencia de México en el escenario internacional; haciendo a la vez un comparativo entre lo que en su momento planteó la administración de Vicente Fox Quesada y lo que ahora propone la de Felipe Calderón Hinojosa.

Igualmente, se desglosan las directrices más importantes del periodo 2007-2012 que, de acuerdo con dicho documento, se proponen para una adecuada ejecución de la política exterior, la cual pretende ser más dinámica y acorde con las necesidades del país. Posteriormente se presentarán dos cuadros comparativos de los alcances de ambas administraciones.

En el caso del gobierno de Vicente Fox, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 incluyó cinco directrices en materia de política exterior. Por lo que toca al gobierno de Felipe Calderón, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se da un ligero cambio en el número de directrices sobre política exterior, al reducirlas a cuatro.

**Cuadro 1**  
**Comparativo en materia de política exterior**

<i>Principales rubros</i>	<i>Administración de Vicente Fox Quesada (2001-2006)</i>	<i>Administración de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)</i>
Derechos humanos	<p>Vicente Fox comenzó su presidencia con una visión estratégica para promover los derechos humanos.</p> <p>Sin embargo al haber terminado su sexenio, alcanzó logros, pero con pocos resultados que permitieron reducir las prácticas abusivas en materia de violación a los mismos.</p>	<p>En materia de derechos humanos la presente administración anunció que mantiene el firme compromiso con la colaboración internacional para construir un orden mundial armónico y seguro en el que se protejan los derechos humanos, que requiere una participación más dinámica de México en la nueva agenda internacional.</p> <p>Lo anterior no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino también desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.</p>
Relación con Estados Unidos	<p>A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambió el rumbo de la relación bilateral, que como punto central de debate se tenía al tema migratorio, haciendo de lado asuntos en los que existía una simetría entre ambas naciones como el comercio, la democracia y los derechos humanos, entre otros.</p> <p>Sin embargo, no se lograron acuerdos ni siquiera graduales en materia migratoria o comercial.</p>	<p>América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos.</p> <p>Es por ello, que el objetivo en la región es adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica.</p>
Relaciones con América Latina y El Caribe	<p>En el PND, se afirmaba que la visión latinoamericana se había perdido y para remediarlo se tenían que renovar los lazos culturales, con países como Brasil, Argentina, Chile o Ecuador, entre otros.</p> <p>Se anunció la búsqueda de un mayor acercamiento a los países sudamericanos, a fin de romper con el círculo vicioso de la exclusividad con América del Norte.</p> <p>No obstante, los vínculos con Cuba, Venezuela y Bolivia, atravesaron por un mal momento debido a varias confrontaciones políticas y diplomáticas; al igual que por la pugna con Chile por la Secretaría General de la OEA.</p> <p>En América Central, el único canal de comunicación abierto fue el Plan Puebla Panamá, que en varios momentos dio la impresión de estar estancado, pues no se vieron los resultados concretos del mismo.</p>	<p>Antes de iniciar su mandato presidencial el presidente Calderón realizó una gira para entrevistarse con los jefes de estado de la región, a fin de reconstruir las relaciones con América Latina que en el sexenio anterior se habían deteriorado.</p> <p>El objetivo primordial fue buscar ser siempre un actor central en la región, a través de la promoción de espacios de diálogo, construyendo consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales que son comunes a los países de la región.</p> <p>Asimismo, promover el bienestar social y el desarrollo económico de la zona; así como, las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración.</p>

<p>Relaciones con Asia</p>	<p>Se anunciaron esfuerzos encaminados a fortalecer los vínculos estratégicos desde una perspectiva integral y de largo plazo con los socios estratégicos en la región Asia-Pacífico.</p> <p>No obstante, fue notorio que el económico no era el único aspecto de la política exterior a abordar en esta región, en donde el gran ausente, siguió siendo la India.</p> <p>Con China no se abrieron nuevos espacios que nos hubieran permitido encontrar nichos de comercialización compatibles, lo que trajo consigo la disminución en las relaciones comerciales y se perdió la oportunidad de tener un tratado de libre comercio con esa nación.</p>	<p>La estrategia regional incluye vínculos cada vez más estrechos con países como China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, cuyo desarrollo y potencial económico están convirtiendo a esa región en un motor de crecimiento global.</p> <p>Se busca traer grandes beneficios para México sobre todo en materia comercial, lo que permitirá en el corto plazo la inserción y posicionamiento del país en el ámbito internacional.</p>
<p>Relaciones con África y Medio Oriente</p>	<p>Se propuso una mayor y eficaz presencia en esas regiones, a través de la intensificación de los vínculos políticos bilaterales y multilaterales, comerciales y de cooperación para el desarrollo.</p> <p>Sin embargo, sólo se dio el anuncio de la apertura de nuevas embajadas a nivel de encargados de negocios, que no tuvieron un sustento sólido y no formaron parte de una estrategia integral en materia de política exterior.</p>	<p>Tanto África, como Asia Central y Medio Oriente constituyen espacios privilegiados para posicionar a México como un actor relevante en el mundo.</p> <p>Representando grandes oportunidades de acercamiento político bilateral, regional y multilateral, así como de cooperación, comercio e inversión que tienen el potencial de traducirse en beneficios concretos para México.</p>
<p>Migración</p>	<p>En el tema migratorio, la consecución de un acuerdo en esta materia con Estados Unidos fue el eje central de la administración; sin embargo, diversos factores como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, impidieron su consecución.</p> <p>Peor aún, se incrementaron las redadas contra migrantes mexicanos en ese país, las repatriaciones, mal llamadas voluntarias y el endurecimiento en las acciones para evitar la migración indocumentada, lo que trajo como consecuencia una sistemática violación de los derechos humanos de los migrantes mexicanos, que no pudo ser paliada por las medidas de protección que adoptó el gobierno federal.</p>	<p>El principal objetivo en materia migratoria es vigilar por el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, así como, el mejoramiento de la política migratoria a partir de la colaboración y el entendimiento con las naciones del norte y el sur.</p> <p>Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.</p> <p>Implementar una nueva cultura de migración en México sustentada en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que pugnar por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior.</p>



Como ya se mencionó anteriormente, en el rubro de la política exterior existen muchas similitudes entre la actual y la anterior administración.

En realidad se trata de los mismos temas y casi de las mismas acciones a seguir, aunque con diferentes maneras de enunciarlas, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Por ello, no obstante que en algún momento se cambien las directrices, los nombres, o las maneras de enunciarlas, lo más importante que sin duda se debe tomar en cuenta en esta materia por parte de nuestros gobernantes, es el hecho de que la política exterior es un instrumento de gran valía para posicionar al país en el exterior, para la defensa de nuestros principios y para la generación de oportunidades de desarrollo para nuestra gente.

El buen desempeño de esta política, de quienes tienen a su cargo su implementación, sea el Ejecutivo federal, con apoyo del Legislativo, o el Servicio Exterior Mexicano, permitirán el fortalecimiento de nuestras posiciones en el exterior y, por consecuencia, de la imagen de México.

De ahí la importancia de que, independientemente del toque distintivo de acuerdo con los deseos del presidente en turno, se busque la consecución de una política exterior de Estado y no de gobierno, basada en proyectos de corto, mediano y largo plazos en nuestras relaciones internacionales, en concordancia con las prioridades y necesidades de nuestra nación.

**Cuadro 2**

<i>Directrices</i>	<i>Vicente Fox Quesada</i>	<i>Felipe Calderón Hinojosa</i>
Política Exterior palanca del desarrollo nacional	<p>En la etapa actual de la globalización se da una nueva orientación a los esfuerzos de México por lograr una inserción exitosa en la nueva economía mundial del siglo XXI.</p> <p>México es hoy en día la octava potencia en el comercio internacional y uno de los primeros 15 países por el tamaño de su producción industrial.</p>	<p>La principal estrategia es fortalecer el desarrollo económico, social y político del país hacia una efectiva inserción de México en el mundo.</p> <p>Con una población de más de 103 millones de habitantes, México es hoy la octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior y la decimocuarta por su producto interno bruto.</p>
México en la construcción del orden mundial	<p>Intensificar la participación e influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral es otro eje de acción de la política exterior de México.</p> <p>Promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacionales, son importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas y construir consensos en torno a temas de interés común.</p>	<p>México se destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de más de 130 foros, colocándolo hoy en día en el décimo contribuyente mundial y el primero con América Latina y el Caribe.</p> <p>La pertenencia de México a numerosos foros y organismos internacionales le ofrece condiciones propicias para incrementar su participación en la construcción del nuevo orden mundial.</p>



R E P C

---

E T R C