

SECRETARIA DE BIENESTAR

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 25 y 26 de la propia Constitución; 9, 22, 26, 26 Bis, 27, 29 al 32 de la Ley de Planeación; 9o., 31, 32, 32 Bis, 35, 37, 38, 39 y 40, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 13, 15, 43, fracción II y 50, fracción III de la Ley General de Desarrollo Social, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución;

Que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé las bases para que el Estado organice el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación;

Que en cumplimiento al artículo 21 de la Ley de Planeación, en relación con el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018, el Ejecutivo Federal a mi cargo, envió el 30 de abril de 2019 a la Cámara de Diputados para su aprobación, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024;

Que la Cámara de Diputados verificó la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el 27 de junio de 2019 ese Órgano Legislativo aprobó el referido Plan, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece los siguientes Ejes Generales: I. Política y Gobierno, II. Política Social y III. Economía; para lograr su cumplimiento, el propio Plan prevé como principios rectores: "Honradez y honestidad"; "No al gobierno rico con pueblo pobre"; "Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie"; "Economía para el bienestar"; "El mercado no sustituye al Estado"; "Por el bien de todos, primero los pobres"; "No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera"; "No puede haber paz sin justicia"; "El respeto al derecho ajeno es la paz"; "No más migración por hambre o por violencia"; "Democracia significa el poder del pueblo", y "Ética, libertad, confianza";

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en su Eje General II. Política Social, establece que el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es el de Construir un país con bienestar y que la población de México se encuentre viviendo en un entorno de bienestar, proponiendo que el gobierno federal impulse una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie; en ese tenor se diseñó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, concentrando los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que establecen las prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Que la Ley de Planeación en su artículo 26, establece que los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan Nacional de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, por lo que el Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas;

Que la Ley General de Desarrollo Social dispone en su artículo 43, que corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar, entre otras, la atribución de formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación, y

Que la Secretaría de Bienestar elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, conforme a los Ejes Generales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Planeación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo sometió a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo, he tenido a bien emitir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Bienestar, con la participación que conforme a sus respectivos ámbitos de competencia les corresponda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, darán seguimiento a la implementación de las estrategias prioritarias y acciones puntuales, así como al cumplimiento de los objetivos prioritarios establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, con base en las metas para el bienestar y parámetros correspondientes.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en el presente Decreto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Secretaría de Bienestar ejecutará y coordinará la ejecución de los objetivos prioritarios, estrategias prioritarias, acciones puntuales, metas para el bienestar y parámetros del Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, con cargo a su presupuesto aprobado en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales que correspondan.

Las dependencias y entidades que tengan a su cargo acciones puntuales previstas en el citado Programa, las ejecutarán con cargo al presupuesto aprobado en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales que correspondan.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 9 de diciembre de 2021.-
Andrés Manuel López Obrador.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Rogelio Eduardo Ramírez de la O.-** Rúbrica.- El Secretario de Bienestar, **Javier May Rodríguez.-** Rúbrica.- La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **María Luisa Albores González.-** Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, **Víctor Manuel Villalobos Arámbula.-** Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Roberto Salcedo Aquino.-** Rúbrica.- La Secretaria de Educación Pública, **Delfina Gómez Álvarez.-** Rúbrica.- El Secretario de Salud, **Jorge Carlos Alcocer Varela.-** Rúbrica.- La Secretaria del Trabajo y Previsión Social, **Luisa María Alcalde Luján.-** Rúbrica.

PROGRAMA Nacional de Desarrollo Social 2021-2024.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024**Secretaría de Bienestar****PROGRAMA ESPECIAL DERIVADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024****1.- Índice**

- 1.- Índice
- 2.- Fundamento normativo de elaboración del programa
- 3.- Siglas y acrónimos
- 4.- Origen de los recursos para la instrumentación del Programa
- 5.- Análisis del estado actual
 - I. **Hacia una política de bienestar para todos**
 - II. **Entorno actual en materia de desarrollo social**
 - a. **Situación de los grupos poblacionales históricamente excluidos**
 - b. **Análisis en materia de desarrollo social por objetivo prioritario**
- 6.- Objetivos prioritarios
- 7.- Estrategias prioritarias y Acciones puntuales
- 8.- Metas para el bienestar y Parámetros
- 9.- Epílogo: Visión hacia el futuro
- 10.- Lista de dependencias y entidades participantes
- 11.- Anexos

2.- Fundamento normativo de elaboración del programa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) establece en sus artículos 25 y 26, respectivamente que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que éste organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, para lo cual habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (APF).

En cumplimiento a lo anterior, la Ley de Planeación dispone en su artículo 21 que el PND precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, que contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

Asimismo, los artículos 22 y 26 de este ordenamiento legal establece que el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados, y que los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Conforme a los artículos 16, fracción VIII y 27 de la referida Ley de Planeación, corresponde a las dependencias de la APF coordinar la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales conforme a su ámbito de atribuciones y elaborar sus anteproyectos de presupuestos, considerando los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes.

Ahora bien, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en sus artículos 39 y 43, fracción II, que corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar, formular el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) en coordinación con las dependencias y entidades de la APF relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación; para lo cual deberá promover que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

Por su parte, el Reglamento de la LGDS establece en su artículo 10 que, para la formulación del PNDS, la Secretaría implementará procesos de consulta pública y recabará las propuestas de las dependencias y entidades de la APF, las Entidades Federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado.

De la normatividad mencionada, el PNDS está sustentado en el PND 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 12 de julio de 2019; el cual establece como objetivo superior el bienestar general de la población. Para lograr ese objetivo el PND se articula en tres ejes nacionales que son: Política y Gobierno; Política Social y Economía.

Asimismo, en la elaboración del presente programa se tomó en consideración los instrumentos internacionales en los que México es parte, dentro de los que destacan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores; los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a los derechos fundamentales de la persona en el trabajo; el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de diciembre de 2015, promulgado en el DOF el 4 de noviembre de 2016, entre otras normatividades importantes en la materia.

Tomando en cuenta la normatividad nacional e internacional vigente, el PNDS 2021-2024 contiene objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que establecen las prioridades de la Política Nacional de Bienestar, cuya rectoría y coordinación recaerá en las Secretarías de Bienestar; de Salud; de Educación Pública; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Economía; del Trabajo y Previsión Social; de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; de Gobernación; de Energía, de Hacienda y Crédito Público, así como de todos sus organismos sectorizados. El PNDS 2021-2024, establece las bases para trabajar en conjunto con los tres órdenes de gobierno y la sociedad con el fin de lograr el bienestar general de la población.

3.- Siglas y acrónimos

APF: Administración Pública Federal.

Banco del Bienestar: Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

CFE: Comisión Federal de Electricidad.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

COFEPRIS: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

CONADIC: Comisión Nacional contra las Adicciones.

CONADIS: Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

CONAFOR: Comisión Nacional Forestal.

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua.

CONAPO: Consejo Nacional de Población.

CONAPRED: Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación.

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda.

CONDUSEF: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

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

Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONUEE: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

CRE: Comisión Reguladora de Energía.

DGPPyEE: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

ENADID: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica.

ENAPROCE: Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

ENDIREH: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares.

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

FONACOT: Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

INAES: Instituto Nacional de la Economía Social.

INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INEEL: Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

INPI: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

INSABI: Instituto Nacional de Salud para el Bienestar.

INSP: Instituto Nacional de Salud Pública.

ISSFAM: Instituto de la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

LGBTITI: Lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.

LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

LGDS: Ley General de Desarrollo Social.

MIAF: Milpa Intercalada entre Árboles Frutales.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en español).

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PIDR: Planes Integrales de Desarrollo Regional.

PJCF: Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

PNDIS: Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024.

PNEA: Población No Económicamente Activa.

PROFECO: Procuraduría Federal del Consumidor.

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

SEDIF: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

SEGALMEX: Seguridad Alimentaria Mexicana.

Seguro Popular: Sistema de Protección Social en Salud.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SIPINNA: Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

SMDIF: Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SNS: Sistema Nacional de Salud.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

4.- Origen de los recursos para la instrumentación del Programa

La totalidad de las acciones que se consideran en este Programa, incluyendo aquellas correspondientes a sus Objetivos prioritarios, Estrategias prioritarias y Acciones puntuales, así como las labores de coordinación interinstitucional para la instrumentación u operación de dichas acciones y el seguimiento y reporte de las mismas, se realizarán con cargo al presupuesto autorizado de los ejecutores de gasto participantes en el Programa, mientras éste tenga vigencia.

5.- Análisis del estado actual

I. Hacia una política de bienestar para todos

Construyendo los cimientos del Estado de Bienestar para Todos

El PNDS 2021-2024 presenta los primeros pasos hacia la creación del Estado de Bienestar en México en cumplimiento al mandato del Titular del Poder Ejecutivo de la Nación de garantizar a todas y todos los mexicanos, bienestar desde el nacimiento hasta la muerte, para que nadie viva con miedos, con temores y que nadie sufra por pobreza.

El PNDS 2021-2024 concentra los Programas Prioritarios de desarrollo sostenible enunciados por el PND que permitirán el cuidado, la atención y el desarrollo de capacidades de poblaciones que históricamente han sido marginadas.

En esta oportunidad histórica de transformar México para disminuir las desigualdades sociales y económicas, las dependencias de la APF que suscriben el presente PNDS 2021-2024 establecen los objetivos y metas que perseguirán en conjunto para proveer de bienestar a la población.

Un ingreso mínimo para quienes más lo necesitan en el momento de mayor vulnerabilidad de su ciclo de vida, derecho a la salud para todas y todos los mexicanos, educación para todas y todos los niños, jóvenes y adolescentes; oportunidades de trabajo para las y los jóvenes del país.

Desde la APF, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, estableceremos un conjunto de políticas que garanticen los derechos sociales para la población a lo largo de su ciclo de vida, en especial el derecho a tener una pensión no contributiva a partir de los 68 años y desde los 0 a 30 años para las personas con discapacidad permanente. Bajo el principio de que, por el bien de todos, primero los pobres, las personas adultas mayores contarán con un ingreso mínimo a partir de los 65 años o durante toda su vida en caso de que tengan una discapacidad permanente y se es parte de un pueblo indígena.

Porque la salud debe dejar de ser una mercancía para finalmente convertirse en un derecho, este PNDS 2021-2024 tiene como objetivo garantizar el acceso efectivo, universal y gratuito a los servicios de salud para la población sin acceso a seguridad social a partir de la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), el acceso a servicios de salud y medicamentos gratuitos, y el fortalecimiento de la atención universal para la cobertura y acceso a la población no derechohabiente.

Como tercer pilar para el bienestar de todas y todos los mexicanos del PNDS 2021-2024, el Gobierno de México garantizará el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población en los diferentes tipos de niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Es por ello que se establece como cuarto objetivo impulsar la inclusión de jóvenes a través de la capacitación que desarrolle hábitos de trabajo y mejore su empleabilidad. Este Programa buscará también impulsar e incrementar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos, el desarrollo del sector minero para promover un crecimiento económico equilibrado, a la par de que impulsaremos la economía social para fortalecer los modelos alternativos de desarrollo.

El Gobierno de México necesita reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales, priorizando en la atención de los programas sociales a las comunidades indígenas y afroamericanas, zonas de marginación y con altos índices de violencia.

Esta nueva visión de gobierno pone como prioridad la atención de las demandas sociales; en particular las destinadas a los grupos y comunidades excluidos por los regímenes anteriores como son: los indígenas, afroamericanos, la población adulta mayor, jóvenes, mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad, entre otras.

Estos grupos históricamente marginados, excluidos y en condición de pobreza se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional, localizándose principalmente en las zonas de alta marginación, con elevados niveles de violencia, o con población de mayoría indígena y afroamericana.

Considerando las demandas sociales y las exigencias de justicia por el cual votaron millones de mexicanos en las elecciones de 2018, el Gobierno de México impulsará una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, en la cual el Estado garantizará el cumplimiento efectivo de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte.

De esta manera, el gobierno consolidará una vía donde la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie (PND 2019-2024).

Asimismo, el Gobierno de México considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural y al entorno.

Principios de la nueva política de bienestar

La nueva política de bienestar que impulsa el Gobierno de México pasará del ámbito tradicionalista de ofrecer oportunidades con un enfoque garantista de derechos (PND 2019-2024). Al reconocer la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y civiles, la política del bienestar busca cambiar la lógica de los procesos de elaboración y ejecución de planes y programas, para corregir el enfoque asistencialista por otro que reconozca a los mexicanos como sujetos de derecho.

Este enfoque está basado en un sistema de derechos reconocidos en nuestra Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte en materia de derechos humanos que conllevan a obligaciones y mecanismos para hacerlos exigibles y darles cumplimiento, cuyo propósito es combatir las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo. Se trata de pasar de una política social de atención de necesidades, a una política de bienestar con esquemas y mecanismos de exigibilidad hacia el Estado mexicano.

El enfoque garantista de derechos humanos está basado en los principios emanados de la Constitución. Al respecto, la política de bienestar se sujetará a los siguientes principios:

- *Universalidad.* Con enfoque diferenciado, y sensible a las particularidades de los grupos históricamente discriminados, se refiere al compromiso de asegurar a todas las personas el goce pleno de sus derechos humanos y sociales sin discriminación por ningún motivo. La discriminación en la efectividad de derechos se encuentra fuertemente asociada con las brechas de desigualdad que experimentan grupos en desventaja social agravada, a los que persistentemente se les ha privado del ejercicio de sus derechos humanos y sociales.
- *Progresividad.* Implica el reconocimiento de que la plena efectividad de los derechos se logra en un periodo de tiempo, comenzando con los grupos poblacionales más desfavorecidos y excluidos, pero obliga al Estado a proceder de forma expedita y eficaz para que su población ejerza plenamente los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles. También exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos.
- *Igualdad, interdependencia e indivisibilidad.* Complementan el principio de universalidad, ya que asegura que todas las personas son titulares de los mismos derechos sin distinción alguna. Además, parten del reconocimiento de que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí. De tal forma que el respeto y garantía, así como la transgresión de alguno de ellos necesariamente impacta en otros derechos.
- *Inclusión.* Es un proceso mediante el cual se accede a las formas de participación en la sociedad a través de mayores oportunidades, acceso a recursos, expresión de su voz y respeto de sus derechos, en particular la de aquellas personas desfavorecidas por razones de edad, sexo, discapacidad, etnicidad, origen nacional, religión o condición socioeconómica.

Nuevo enfoque de la política de bienestar

La política de bienestar no puede ser solamente un componente más de las políticas públicas, sino la guía de orientación general y rectora del quehacer gubernamental, es decir, debe ser una verdadera política de Estado. Se busca que la política de bienestar trascienda la suma de programas y se logre establecer como una política de renovación nacional, que identifique su fundamento en el logro de una sociedad justa y armónica.

Para tal propósito, el PNDS 2021-2024 deberá coadyuvar y promover la vinculación y coordinación entre todas las dependencias de la APF para la implementación de las estrategias, programas y acciones a fin de promover el bienestar de la población en distintos niveles como son: el nivel individual, familiar y comunitario.

Es obligación del Estado mexicano que toda persona que habite el territorio nacional pueda tener acceso a un nivel de vida adecuado, por tanto, el presente PNDS 2021-2024 tiene como finalidad principal construir un nuevo paradigma en las políticas públicas en México, partiendo del reconocimiento institucional que el objetivo primordial de toda política pública en nuestro país deber ser el bienestar de sus habitantes, lo que conlleva también el respeto y la preservación de su entorno natural, social y cultural, así como la atención de su diversidad.

Asimismo, el propósito del PNDS 2021-2024 es sentar las bases de una coordinación efectiva entre las dependencias y entidades en la articulación de un nuevo esquema que permita la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes.

En este sentido, los programas del Gobierno de México tendrán como prioridad de atención a las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.

Asimismo, los programas se basarán en los siguientes criterios: los apoyos económicos y en especie se entregarán de manera directa y sin intermediarios; las unidades responsables de la ejecución de recursos públicos verificarán que las personas beneficiarias cumplan con los requisitos señalados en las reglas de operación de los programas o sus lineamientos, así como su localización geográfica; a partir de esto, se realizará la integración de un padrón de beneficiarios el cual permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la APF; el padrón será revisado de manera continua para su validación, actualización y auditoría y contarán con mecanismos de participación comunitaria y de contraloría social.

Instrumentación de la Política de Bienestar

A nivel territorial, los programas que integran el PNDS 2021-2024, podrán auxiliarse de los Centros Integradores del Desarrollo que funcionarán como Módulos de Atención en todo el país que serán las ventanillas de atención al público. De esta manera, la población tendrá un lugar en el cual se brinde atención e información de todos los esfuerzos del gobierno federal y con oficinas territoriales cercanas a sus comunidades, convirtiéndose en un vínculo entre el gobierno y la población, fortaleciendo la cohesión y participación social, según el marco legal vigente.

Finalmente, considerando que la gran mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza carece del acceso a servicios de banca y crédito, se ha creado el Banco del Bienestar que tiene como objetivo realizar funciones de banca social, para promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento en condiciones equitativas y la inclusión financiera a través del uso de la innovación tecnológica, la perspectiva de género y la inversión. De igual manera, tiene como objetivos específicos atender a mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y jóvenes, especialmente de 15 a 17 años, con la finalidad de incluirlos financieramente.

Construir un país con bienestar para todos

El Gobierno de México tiene el compromiso de transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en la efectividad de derechos que pueda acompañar a las y los mexicanos, a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad y garantizando el desarrollo integral de los individuos y sus comunidades en condiciones de igualdad de género y no discriminación.

Lo propuesto en el PNDS 2021-2024 busca combatir las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso a una vida digna de las y los mexicanos que más lo necesitan, con especial énfasis en la población indígena, afromexicanos, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, inmigrantes y refugiados, personas jornaleras agrícolas, personas campesinas pobres y población LGBTTTI.

En el PND se proponen programas a través de los cuales se instrumentará la política de bienestar, los cuales estarán a cargo de distintas dependencias consolidando un enfoque integral de política pública; en el entendido de que el bienestar es responsabilidad de todo el Gobierno de México. A continuación, se describen estos programas:

1. **Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.** Otorga apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país. El apoyo económico se entrega de manera directa y sin intermediarios mediante el uso de una tarjeta bancaria. En las comunidades indígenas del país, la edad mínima para inscribirse al programa es de 65 años; lo mismo ocurre en el caso de personas mayores de 65 años que se hayan inscrito en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre de 2020. Para el ejercicio fiscal 2021 el monto del apoyo económico es de \$2,700 bimestrales, mediante depósito directo en tarjeta bancaria.
2. **Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.** Apoya a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, así como a personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas. Con este programa el Gobierno de México busca la vigencia efectiva de los derechos de niñas, niños, jóvenes e indígenas con discapacidad, así como eliminar la marginación, la discriminación y el racismo de las y los mexicanos con discapacidad. Para el ejercicio fiscal 2021 el monto del apoyo económico es de \$2,700 bimestrales que se entrega mediante depósito directo en tarjeta bancaria.
3. **Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.** Está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial, Básica y Media Superior. Está limitado a una beca por familia y el apoyo es de \$1,600 entregados de manera bimestral al beneficiario, ya sea mediante depósito en tarjeta bancaria o con una orden de pago en sucursales, en caso de no poder aplicar estas formas de pago se hará en efectivo en mesas de pago. Para las niñas y los niños, el apoyo se entregará a sus padres o tutores, su duración será la misma que la del ciclo escolar (cinco bimestres) y los beneficiarios deberán reincorporarse anualmente al programa (PND 2019-2024).
4. **Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.** Tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. Para el ejercicio fiscal 2021, el gobierno federal les otorga una beca mensual de \$3,748 para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan integrarse con éxito en el ámbito laboral; esta relación entre becarios y tutores no se considerará de carácter laboral. Los becarios también recibirán por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. La meta del programa es de 2.3 millones de jóvenes.
5. **Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro.** Está dirigido a jóvenes menores de 29 años en situación de pobreza, que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada y que no reciban otra beca del gobierno federal. En una primera etapa se aplica en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a la población indígena y afroamericana, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de \$4,800 de manera bimestral durante el ciclo escolar de cinco bimestres y tendrá como requisitos los siguientes: la institución educativa deberá tener el expediente escolar del becario completo, que éste tenga un número de matrícula, que esté en un grupo asignado y asista a clases con regularidad (PND 2019-2024).
6. **Programa Sembrando Vida.** Tiene como propósito apoyar a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Cubre los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables; asimismo se incorporará el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF). Con este programa se contribuirá a generar empleos, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores, se contribuirá a la autosuficiencia alimentaria y, además, se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

El programa también otorgará apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios recibirán un apoyo mensual de \$5,000, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales.

7. **Programa Nacional de Reconstrucción.** Su objetivo está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos, se aplicará en los estados de: Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México. Se prioriza la atención a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena y afromexicana o con altos índices de violencia, considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y el mayor daño en la infraestructura y vivienda. El programa es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, creada mediante decreto presidencial, es encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, también participarán las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Cultura, Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Está a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura.

Para realizar los proyectos y acciones se promoverá la participación de profesionistas, instituciones académicas, pequeñas empresas, cooperativas, trabajadores de la construcción y de servicios, privilegiando la participación de empresas y profesionistas de la entidad correspondiente, así como de la mano de obra de las localidades en las que se llevarán a cabo los proyectos y acciones del programa, cuando no se trate de actividades de alta especialización para recuperar y preservar el patrimonio cultural de la Nación. En todos los casos se buscará contribuir al fortalecimiento de la economía local. El presupuesto de este programa se ejercerá de manera conjunta por las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Educación Pública, Salud, y Cultura (PND 2019-2024).

8. **Programa de Mejoramiento Urbano.** Se realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos y abarca principalmente ciudades fronterizas como: Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; así como colonias marginadas de cuatro centros turísticos: Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad. En los polos de desarrollo turístico, pretende aminorar el contraste entre zonas con hoteles de gran lujo, desarrollos urbanos exclusivos y colonias marginadas (PND 2019-2024).
9. **Programa de Microcréditos para el Bienestar.** El objetivo de este programa es mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social. Los créditos iniciales serán de \$6,000 y al término de un año, si el crédito ha sido pagado, el beneficiario podrá acceder a otro préstamo por \$10,000; en el siguiente ciclo la cantidad a financiar será de \$15,000.00 pesos y el tope máximo será de \$20,000. La meta de este programa es beneficiar a un millón de pequeños negocios que recibirán un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas (PND 2019-2024).

Los programas de transferencia directa de recursos a los beneficiarios se acompañarán de contenidos de Educación Financiera para que la población beneficiada aprenda un mejor manejo del dinero que contribuya a su bienestar, fortaleciendo la inclusión financiera.

Transversalidad de la política de bienestar

En cumplimiento al principio rector del PND, *No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera*, las políticas públicas que implementa el Gobierno de México están orientadas hacia la inclusión social, igualdad sustantiva, pertinencia cultural, políticas universales redistributivas, acciones afirmativas, enfoques diferenciados, entre otras medidas, con el fin de garantizar un desarrollo con bienestar, incluyente e igualitario, donde todas las personas, en lo individual y colectivo, sean reconocidas en sus identidades, características y condiciones diversas, donde se mejoren las situaciones sociales, económicas y culturales para ejercer sus derechos humanos, derechos colectivos y libertades fundamentales, en especial para aquellos sectores o poblaciones históricamente discriminados y excluidos.

A la nueva perspectiva de la política de bienestar, se agregan el enfoque de igualdad de género, interculturalidad, no discriminación e inclusión, como un valor agregado con un sentido de derechos humanos, reconociendo a las personas como titulares de derechos y no únicamente como beneficiarias. Las políticas, programas y acciones no son dádivas, apoyos ni concesiones especiales, sino preceptos constitucionales que el Estado mexicano está obligado a garantizar.

El acceso y ejercicio efectivo de los derechos humanos deberá realizarse bajo un enfoque diferenciado en políticas tendientes a transformar las desigualdades relacionadas con injusticias históricas y omisiones del Estado y de los gobiernos neoliberales, que han dejado en permanente situación de riesgo social a: niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afroamericanos, migrantes, refugiados, personas jornaleras agrícolas, personas campesinas pobres, mujeres y población LGBTTTI. Es decir, a todas aquellas personas que han sufrido discriminación y menoscabo de sus derechos humanos por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, origen étnico, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual.

El sentido de prioridad de los programas descritos en el punto anterior, implica la atención estratégica de los grupos más vulnerables en nuestro país, garantizándoles con ello los satisfactores básicos de bienestar, busca erradicar la pobreza extrema a fin de construir esquemas que permitan a los jóvenes concluir satisfactoriamente sus estudios o capacitarse laboralmente para facilitar su inserción al mercado de trabajo.

De igual forma, se trata de reactivar las dinámicas agroforestales a través de un desarrollo rural integral, en un esquema transversal de sustentabilidad, para atender a los damnificados por los recientes sismos. Se busca mejorar los entornos urbanos en zonas estratégicas, a fin de permitir una reactivación económica integral con un enfoque de justicia social.

Este conjunto de medidas permite construir un esquema básico indispensable de bienestar sobre el que podrán consolidarse las bases de una nación más justa. Con los modelos de economía plural que impliquen un equilibrio entre los sectores privados, públicos y sociales en un marco democrático de libertades se consolidará un mercado interno que junto con el esquema básico de bienestar generará las condiciones para devolver la paz social que fomente un crecimiento económico justo, sostenible y ordenado, promoviendo la inversión, así como las iniciativas productivas y de intercambio económico, cultural y social.

Finalmente, el modelo integral de bienestar implica también una política transversal de sostenibilidad, tanto en lo que implica tomar en cuenta en todas las políticas y acciones el aspecto medioambiental y construir una cultura de responsabilidad en torno a la protección de nuestros ecosistemas, la consolidación de una cultura de promoción de energías renovables, economía circular y de construcción de una cultura de solidaridad generacional hacia las nuevas generaciones, buscando dejarles un país en el que puedan vivir sustentablemente en armonía.

Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El PND tiene como objetivo superior el bienestar general de la población; el cual busca alcanzar a través de la construcción de un modelo viable de desarrollo económico, de ordenamiento político, de convivencia entre los sectores sociales, que garantice un progreso con justicia y un crecimiento con bienestar. El PND está conformado por un objetivo superior y doce principios rectores, tres ejes generales de política y, finalmente, la visión 2024, en torno de los cuales se definen las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible que persigue el Gobierno de México.

El Gobierno de México busca instaurar un modelo viable de desarrollo económico, político y convivencia social que sea una salida responsable del neoliberalismo, donde nadie quede excluido. El PND establece el nuevo consenso nacional que habrá de consolidarse, siguiendo doce principios rectores que rigen los tres ejes del Gobierno de la Cuarta Transformación, de los cuales, ocho orientarán el presente PNDS 2021-2024:

- **Honradez y honestidad.** La corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico. Por eso el Gobierno de México tiene el compromiso de acabar con la corrupción en toda la administración pública, no sólo la corrupción monetaria sino la que conllevan la simulación y la mentira.
- **Economía para el bienestar.** La Constitución reconoce que concurrirán al desarrollo económico nacional, los sectores público, privado y social. En la economía para el bienestar, impulsaremos la creación de empleos, el fortalecimiento del mercado interno, el impulso al agro, a la investigación, la educación, la ciencia y la tecnología. Además del desarrollo de las economías locales, de una lógica de economía plural en la que las economías, privadas, públicas y sociales convivan y se complementen armónicamente, desde la promoción del comercio justo y la economía social y solidaria.
- **El mercado no sustituye al Estado.** El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales.
- **Por el bien de todos, primero los pobres.** El Gobierno de México se ha propuesto separar el poder político del poder económico.

- **No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.** Somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, de sus usos, costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la inclusión de las personas con discapacidad, la dignidad de las personas adultas mayores y el derecho de las niñas, niños y jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación, preferencia sexual o cualquier otra condición social.
- **No puede haber paz sin justicia.** La inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas, bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad. Inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio. Las estrategias de seguridad pública aplicadas por las administraciones anteriores han sido catastróficas: lejos de resolver o atenuar la catástrofe la han agudizado. Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que plantea como prioridad restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales: con el fin de su reinserción social.
- **No más migración por hambre o por violencia.** Aspiramos ofrecer la ciudadanía condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron. Nuestros consulados en Estados Unidos funcionarán como defensorías del migrante. Asimismo, respetando la larga tradición de nuestro país como tierra de asilo y refugio que ha salvado innumerables vidas y enriquecido al país, a los extranjeros que llegan a nuestro territorio les brindaremos respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan una nueva vida.
- **Democracia significa el poder del pueblo.** Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. En este sentido, utilizaremos mecanismos como son: la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación. Reivindicamos el principio de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma.

La nueva política de bienestar será la base del cambio de paradigma de seguridad, garantizará el empleo, la educación, salud, vivienda y el bienestar, mediante:

- Reactivación de la economía y el fortalecimiento del mercado interno.
- Recuperación salarial y creación de puestos de trabajo.
- Acceso al sistema crediticio para las pequeñas y medianas empresas y reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas.
- Rescate del sector energético, de manera particular PEMEX y la CFE.
- Rehabilitación de las plantas de producción de fertilizantes para apoyar a productores agrícolas.
- Cultura para todas las personas, para la construcción de la paz, bienestar, cohesión social, convivencia y espiritualidad.
- Creación del INSABI.
- Inversión en infraestructura y servicios de salud.
- Instalación y funcionamiento de las Universidades para el Bienestar Juárez García.
- Acceso de todos los jóvenes a la educación.
- Sistema de salud pública de forma gratuita.
- Prestación de servicios bancarios para la población a través de las sucursales del Banco del Bienestar.
- Cobertura de internet para todo el país.
- Construcción de caminos rurales.

También mediante proyectos regionales y especiales como el Tren Maya; el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec cuyo eje será el Corredor Multimodal Interoceánico; la modernización del ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, así como los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca; el Programa Zona Libre de la Frontera Norte; la creación del aeropuerto internacional Felipe Ángeles, en Santa Lucía; y la construcción de la refinería de Dos Bocas, en Tabasco, entre otros.

La construcción del bienestar de la población en 2024 implica sentar bases sólidas para un nuevo pacto social y un nuevo modelo de desarrollo que priorice la colaboración a la competencia, la generosidad por encima del egoísmo. Un modelo en el que seamos capaces de legarle a las nuevas generaciones, un país más justo, más generoso, que sobre la base de la empatía construya nuevos esquemas de cohesión social, consolidando progresivamente una paz social duradera, en armonía con la naturaleza.

II. Entorno actual en materia de desarrollo social

a. Situación de los grupos poblacionales históricamente excluidos

Por el futuro de México: impulsar el bienestar de niñas, niños y adolescentes

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en su análisis “La evolución de la pobreza en México: con énfasis en niñas, niños y jóvenes 2008-2018” presentado en el marco del Seminario Permanente Asistencia Social con enfoque de derechos, manifiesta como principales resultados los siguientes (CONEVAL, 2019a):

1. La pobreza entre la población infantil es mayor que en el resto de la población nacional.
2. Los niveles de pobreza entre la población de 0 a 17 años tuvieron una reducción entre 2008 y 2018.
3. Las carencias por acceso a la seguridad social y por acceso a la alimentación afectan más a este grupo de población.
4. La carencia por acceso a los servicios de salud y acceso a la seguridad social en la población infantil y adolescente presentó la mayor reducción entre 2008 y 2018.
5. Existen procesos multifactoriales de exclusión social que afectan a la población infantil y adolescente y aumentan la probabilidad de reproducir la pobreza: hogares ampliados, con jefaturas jóvenes, indígenas, rurales, con baja escolaridad.

Por lo anterior, el CONEVAL recomienda que el Gobierno de México debe:

1. Otorgar a todas las niñas, niños y adolescentes las mismas oportunidades para un desarrollo adecuado. Las políticas públicas enfocadas a la niñez y la adolescencia deben tomar en cuenta las realidades heterogéneas que enfrentan estos grupos poblacionales y atender a la equidad para eliminar las barreras que privan a los más pequeños de un futuro mejor.
2. Atender las necesidades de la primera infancia, pues es una etapa crucial para impulsar el potencial de cualquier persona.
3. Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) para asegurar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a sus derechos.

Por otra parte, la salud de niños y niñas manifiesta necesidades de atención distintas a las de otros grupos etarios; al relacionarse con la atención de necesidades en un entorno preventivo, por un lado, incluye aspectos como vacunación y lactancia materna, y por el otro, los referentes a las problemáticas alimentarias, como la desnutrición y la sobrealimentación, aspectos que pueden condicionar la vida futura de niñas y niños (CONEVAL, 2018b).

En lo que respecta a la carencia por acceso a la alimentación, este grupo etario es uno de los más afectados, en especial para aquellos que se encuentran en situación de pobreza y habitan en el ámbito rural. La alimentación adecuada es fundamental durante los primeros años de vida ya que puede impactar de manera positiva en su desarrollo físico y cognitivo.

En este sentido, las niñas y los niños del país siguen padeciendo las principales manifestaciones de la desnutrición; por ejemplo, la prevalencia de bajo peso en infantes pasó de 2.8% en 2012 a 3.9% en 2015, mientras que en el medio rural era de 6.4% para el mismo año. Asimismo, la prevalencia de baja talla fue de 10.2% en las localidades urbanas y de 18.9% en las rurales en 2015 (INSP & UNICEF, 2015; CONEVAL, 2018a).

Si bien en nuestro país la desnutrición infantil crónica ha venido a la baja, al grado de ya no considerarse un problema de salud pública, sigue siendo alta para el tamaño y nivel de ingreso del país (INSP, 2016) a nivel nacional la incidencia fue de 13.6% en 2012, pero esta última casi se duplica en el medio rural y supera 20% entre los segmentos más pobres de la población (CONEVAL, 2018a).

En lo que respecta a los temas de salud, nuestro país ha logrado importantes avances en cuanto a reducir la mortalidad en la niñez; no obstante, aún tenemos niveles elevados en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 2015 la tasa de mortalidad en menores de cinco años fue de 15.1 muertes por cada 1,000 nacidos vivos. Aunque en los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) la meta era reducir la tasa a 13.7 para 2015, la cual no se cumplió (CONEVAL, 2018b). Lo mismo ocurrió con el indicador de mortalidad infantil que en 2015 fue de 12.5 muertes por cada 1,000 nacidos vivos, mientras que la meta planteada en los ODM para este indicador fue de 10.8 (CONEVAL, 2018b).

Finalmente, un problema de salud relacionado con la adecuada alimentación consiste en el aumento de niños y niñas con sobrepeso y obesidad. La proporción de niñas con sobrepeso y obesidad en el grupo de 5 a 11 años pasó de 25.5% en 1999 a 32.8% en 2016, en tanto que, entre los niños de este mismo grupo, pasó de 28.2% en 1999 a 33.7% en 2016, es decir, un crecimiento de 7.3 puntos porcentuales entre las niñas y de 5.5 puntos porcentuales entre los niños (INSP, 2016; CONEVAL, 2018b).

Desarrollar políticas a favor de la juventud

La población de jóvenes, de acuerdo con la información de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), asciende a 37.5 millones de personas, de las cuales 50.6% son mujeres y el 49.4% son hombres. Por esta razón, la población joven de México tiene un papel muy importante para las políticas, tanto por el lugar que ocupan entre la población nacional en cuanto a su número, como por sus características diversas en cuanto a etnicidad, educación, empleo y transiciones en el curso de vida.

Asimismo, de acuerdo con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) en 2014, se estima que existen 28.2 millones de jóvenes con algún tipo de carencia social. Al no tener acceso a los derechos y no contar con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, las personas jóvenes se enfrentan a una situación vulnerable. Las cifras correspondientes a 2014 indican que 17.5 millones de jóvenes se encuentran en situación de pobreza: 13.9 millones en pobreza moderada y 3.6 millones en pobreza extrema.

Derivado de lo anterior es urgente elaborar políticas que logren incidir en los problemas de la juventud, y que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos, ya que al menos una quinta parte de la población de 12 a 29 años le ha sido negado el ejercicio de sus derechos como la posibilidad de seguir estudiando. Para dichas políticas es necesario considerar la heterogeneidad tanto de la composición y distribución territorial de la población joven, como de sus transiciones en el curso de vida.

En esta nueva etapa de la historia nacional, el gobierno de México ha decidido distinguir a las personas jóvenes como sujetos de derecho, con un papel central, y reconociendo la capacidad de agencia de las juventudes, como agentes de cambio. Nunca más se les dará la espalda a las y los jóvenes o se le condenará a la marginación y al olvido. Se garantizará a los jóvenes el derecho al estudio y al trabajo.

Construcción de una cultura de la paz y la disminución de las violencias contra las mujeres

México atraviesa una crisis inédita de inseguridad y violencia, agudizada en diversas regiones del país, que ha visto recrudecer los excesos del crimen organizado. Desde el desplazamiento forzado de comunidades enteras hasta el incremento más alto registrado en la tasa de homicidios, la paz en nuestro país se ha deteriorado en ritmos cada vez acelerados.

En este contexto el número violaciones a los derechos humanos se ha incrementado; de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez, entre 2000 y 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró un total de 130,318 expedientes de queja por la presunta violación de derechos humanos y emitió 1,285 recomendaciones a distintas autoridades. Esta cadena de eventos ha expuesto a la mayoría de la población a diversas formas de riesgo que niegan o limitan su ejercicio pleno de derechos para alcanzar el bienestar.

El PNDS 2021-2024 tiene como ambición fundamental garantizar entornos seguros, saludables y pacíficos para todas las personas, pero de manera prioritaria para las mujeres, las y los adolescentes, las y los jóvenes, las personas indígenas y afromexicanas, con discapacidad, adultos mayores y las personas de la comunidad LGBTTTI. Consideramos que no podemos avanzar como país si dichos grupos prioritarios tienen temor al salir de sus casas, si los niveles de inseguridad y violencia social en las comunidades, colonias y territorios en los que construyen su vida, les generan restricciones importantes en su autonomía y bienestar, vulnerando sus derechos a la integridad, seguridad y una vida en paz.

En consecuencia, mediante políticas públicas de intervención e impacto social en espacios territoriales delimitados, el Gobierno de México busca revertir factores de desigualdad, atender las necesidades y demandas más apremiantes externadas por dichos grupos prioritarios para consolidar una igualdad sustantiva entre todos los sectores sociales, respondiendo al principio de no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera.

En este sentido, uno de los temas relevantes lo constituye la atención prioritaria a la violencia contra las mujeres, la cual, en sus diferentes tipos y modalidades, representa una de las expresiones de desigualdad social más profunda trayendo consigo enormes costos sociales y económicos, que limitan una democracia plena, cuya aspiración es el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Se considera que, por la desigualdad estructural de las mujeres, la pobreza tiene impactos negativos más profundos en ellas, pues se suma a una vivencia de discriminación múltiple cuando se contemplan otras condiciones como la clase social, la pertenencia étnica, la edad, la condición geográfica, de discapacidad, entre otras. A tal grado llega este problema que se habla de un fenómeno creciente llamado la “feminización de la pobreza en México”.

Al respecto, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2016 reportó que de las 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, 30.7 millones (66.1%) han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación en el ámbito escolar, laboral, comunitario, familiar o en su relación de pareja. No obstante, sólo el 88.4% solicitan apoyo en alguna institución o denuncian ante alguna autoridad.

Revalorar la situación de la población de adultos mayores

De acuerdo con los datos de CONEVAL, entre 2008 y 2018, se observa un ligero mejoramiento en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional: el promedio de las carencias de la población en situación de pobreza pasó de 2.8 a 2.2 y, para la población en situación de pobreza extrema pasó de 3.9 a 3.6. En relación con los grupos de edad, el porcentaje de población en situación de pobreza entre los menores de 18 años pasó de 53.3% a 49.6%; entre los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años el porcentaje de pobreza pasó de 43.0% a 42.4% entre 2008 y 2018; para la población adulta mayor (65 o más años) pasó de 44.9% a 41.1% y para la población con alguna discapacidad en situación de pobreza pasó de 50.2% a 48.6% en el mismo periodo (CONEVAL, 2019b).

En números absolutos, para la población de 65 años o más, el número de personas en situación de pobreza aumentó en más de un millón de personas; la población con al menos una carencia social aumentó de 5.7 a 7.1 millones de personas entre 2008 y 2018 (CONEVAL, 2019b). Lamentablemente, la mayor parte de ellos se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. De acuerdo con datos oficiales, tan sólo el 23% de las mujeres y 40% en el caso de los hombres, tienen acceso a una pensión contributiva; mientras que el 26% no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales (PND 2019-2024).

Las personas con los ingresos más bajos del país utilizan una proporción significativamente mayor de sus recursos para alimentarse que aquellos en los deciles más altos, sin que ello garantice que se trate de una alimentación adecuada, además de poner en riesgo la satisfacción de otras necesidades como la atención de su salud, educación y otras (CONEVAL, 2018a). La población adulta mayor que tenía carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7 a 20.4 entre 2008 y 2018; sin embargo, en número absolutos la población adulta mayor que sufría esta condición llegó a 25.5 millones de personas en 2018 (CONEVAL, 2019b).

Para atender esta desigualdad en los ingresos y derechos de las personas adultas mayores, el Gobierno de México impulsa el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que tiene por objetivo dar un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país; en las comunidades indígenas del país, por estar en mayor desventaja que el promedio nacional, la edad mínima para inscribirse en el programa es de 65 años. La entrega de pensiones a adultos mayores no es una dádiva, sino un derecho, una recompensa a quienes han contribuido al desarrollo de México y merecen vivir con un poco de holgura.

Es la continuación de una de las creaciones de nuestro movimiento, con el cual, no sólo logramos visibilizar la urgencia de apoyar a las personas mayores, en algunos otros casos, logramos concientizar la necesidad y el derecho que se tiene a contar con una vida digna en el último tramo de nuestra existencia como personas. Ahora, en lo que nos corresponde en este gobierno, no solo garantizaremos su derecho, sino que además, este derecho será universal, es decir, también van a recibir este apoyo los jubilados, pensionados del ISSSTE y del Seguro^{1/}.

^{1/} Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/?s=%22adultos+mayores%22>

Mejorar las condiciones de vida para las personas con discapacidad permanente

La discapacidad es un fenómeno multidimensional y complejo por lo que las intervenciones para superar las desventajas asociadas a la discapacidad son múltiples, sistémicas y varían según el contexto (CONEVAL, 2018b). Las personas que padecen alguna condición discapacitante son un grupo con necesidades especiales de atención y presentan una mayor demanda de asistencia sanitaria y necesidades insatisfechas en este ámbito.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que la mayoría de las personas sufrirán algún tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de su vida (OMS, 2011). La situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad se puede atenuar a partir de la intervención pública para atender a este grupo poblacional. En este sentido, no solo son necesarias las intervenciones para reducir las enfermedades prevenibles sino ofrecer servicios de rehabilitación que pueden mejorar el estado general de salud, impulsar las actividades y, en general, mejorar calidad de vida de las personas con discapacidad.

La estructura por edad de la población mexicana con discapacidad muestra una relación entre el envejecimiento de la población y el aumento de las tasas de discapacidad. De esta manera, casi la mitad de las personas con discapacidad (47.3%) son adultas mayores (60 años y más) y 34.8% tienen entre 30 y 59 años (CONEVAL, 2018b). Datos de 2016 indican que el 12% de la población con discapacidad enfrenta carencia por acceso a los servicios de salud en comparación con 15.8% de la población sin discapacidad; si bien el primer grupo registra un mayor acceso (medido como afiliación), no hay información suficiente que permita conocer las condiciones y características del acceso que tienen a los servicios de atención médica, los costos, la oferta de servicios apropiados, las limitaciones físicas en el acceso a servicios básicos y hospitalización o la calidad de estos (CONEVAL, 2018b).

En lo que respecta al análisis de las carencias sociales para este grupo poblacional, entre 2008 y 2018 la población en situación de pobreza y que tiene alguna discapacidad aumentó cerca de dos millones de personas; la población con al menos una carencia social aumentó de 4.8 a 7.3 millones de personas. De igual manera la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentó de 3.2 a 5.1 millones de personas en el mismo periodo (CONEVAL, 2019b).

Superar la marginación y pobreza de las comunidades indígenas y afromexicanas

La población indígena y afromexicana presenta una situación desfavorable en cuanto a la carencia por acceso a la alimentación en relación con la población en general, ya que enfrentan diferentes desafíos para hacerse de alimentos con variedad, suficiencia y calidad para poder llevar una dieta correcta.

Al ser uno de los principales grupos más vulnerables por ingreso, implica que destinan mayor parte de sus ingresos en satisfacer sus necesidades alimentarias. A menor ingreso, la inseguridad alimentaria severa y moderada tiende a aumentar, es decir, existe una relación inversa entre ingreso y carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2018a). El derecho a la alimentación implica que se debe tener acceso a una alimentación adecuada, que no implique tener que sacrificar la satisfacción de otras necesidades básicas o derechos.

El 31.5% de la población indígena presentó carencia por acceso a la alimentación 2016, esto es 2.2 millones de hablantes de lengua indígena. Lo anterior lo coloca como el grupo de mayores niveles de inseguridad alimentaria severa y moderada. Los estados con mayor porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos fueron Chiapas (49.9%), Oaxaca (40.2%), Guerrero (35.2%), Veracruz (30.6%) y Puebla (23.1%), caracterizados por una fuerte presencia de población rural y hablante de lengua indígena (CONEVAL, 2018a).

Por su parte, la carencia por acceso a la alimentación prevalece entre las personas indígenas que viven de manera predominante en el medio rural, junto con el mayor porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos cuya concentración es igualmente mayor en el ámbito rural, expone la situación de exclusión en el que se encuentra este segmento de la población en cuanto a su derecho a disfrutar de una alimentación nutritiva y con calidad (CONEVAL, 2018a). En 2018, la población en condición de pobreza que habita en zonas rurales fue de 55.3% mientras que para las zonas urbanas llegó a 37.6% en el mismo periodo. La población indígena en situación de pobreza, disminuyó ligeramente entre 2008 y 2018 al pasar de 76.0% a 74.9% entre 2008 y 2018 (CONEVAL, 2019b). Por lo cual, es imperante para el Gobierno de México abatir las desigualdades territoriales y entre grupos de población, de manera prioritaria en mujeres indígenas que viven en zonas rurales.

En lo que concierne al tema de salud, las desigualdades territoriales también afectan a la población indígena y afroamericana. En 2018, las unidades de hospitalización suman un total de 4,571 en el sector público en todo el país; 97.7% de estas se encuentran en localidades urbanas y solo 1.5% en poblaciones rurales (CONEVAL, 2018b). Esta cobertura desigual afecta de manera predominante a la población de habla indígena, la cual se concentra en las comunidades rurales del país. Ahí las primeras causas de muerte fueron: las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos y enfermedades del hígado. De igual forma, persisten las muertes por desnutrición y otras deficiencias nutricionales, lo que indica la existencia de condiciones que vulneran no solo su derecho a la salud, sino también el derecho a llevar una alimentación adecuada y de calidad (CONEVAL, 2018b).

Para hacer frente a la situación de desventaja social y vulnerabilidad de este grupo poblacional, el Gobierno de México dará atención especial a los pueblos indígenas y afroamericanos para poner fin a la ignominia que nuestros pueblos originarios viven desde hace siglos bajo la opresión y el racismo, y con la pobreza y la marginación a cuestas. Todos los programas del gobierno tendrán como población preferente a los pueblos indígenas y afroamericanos.

Mejorar el bienestar de las campesinas y campesinos

Es fundamental considerar como prioridad la recuperación del campo. Promover el desarrollo rural implica mejorar las condiciones de vida de los campesinos y fortalecer las actividades productivas, lo que a su vez forma parte de la solución a los grandes problemas nacionales.

Se debe considerar que el campo es mucho más que tierras para la producción agropecuaria y forestal, abarca un conjunto diverso e interrelacionado de patrimonios territoriales de importancia estratégica actual y potencial para el país. Son tierras, aguas, costas, biodiversidad, recursos genéticos, minerales, conocimientos tradicionales, bellezas naturales, activos históricos y culturales. En el campo existe una forma de vida sana, llena de valores morales y espirituales. Regresar al campo significa fortalecer una identidad cultural de la más alta calidad humana.

La recuperación del campo tiene múltiples beneficios, se reforesta, se produce, se genera empleo y se arraiga a la gente a su comunidad, situación que además atempera el fenómeno migratorio y, además, se cuida el medio ambiente.

Para impulsar el campo mexicano, el PNDS 2021-2024 partirá del apoyo a las actividades productivas de las comunidades indígenas y campesinas. Crearemos el programa más grande de generación de empleos y de reforestación de la historia de México. Un programa integral de entrega de fertilizantes, de un ingreso económico mensual sin intermediarios que se irá ampliando en todo el país.

b. Análisis en materia de desarrollo social por objetivo prioritario

1. Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales

Pobreza multidimensional y carencias sociales

De acuerdo con la metodología desarrollada por el CONEVAL se considera que una persona está en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y su ingreso es insuficiente para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria. Por su parte, la población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y percibe un ingreso total insuficiente para adquirir la canasta alimentaria.

Medición de la pobreza multidimensional en México, 2008-2018

Indicadores		Estados Unidos Mexicanos											
		Porcentaje						Millones de personas					
		2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Población	En pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4
	En pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1
	En pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3
	Vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7
	Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6
	No pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4

FUENTE: Elaborado a partir de Coneval (2019)

Las cifras de pobreza multidimensional contrastan con la gran cantidad en el número de programas y acciones en materia de desarrollo social, los cuales no se tradujeron en una disminución significativa de la pobreza multidimensional. De acuerdo con CONEVAL, en 2018 se identificaron 8,192 programas y acciones de desarrollo social, de los cuales: 150 eran federales, 1,213 estatales y 6,829 municipales.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, los resultados de los programas y acciones en materia de desarrollo social implementados en los últimos diez años no son nada alentadores. Entre 2008 y 2018 la población en situación de pobreza se redujo tan sólo 2.5% en términos relativos y aumentó a 2.9 millones de personas en números absolutos. Dentro de este conjunto, la población en condición de pobreza moderada aumentó en 1.2%, lo que equivalió a 5.9 millones de personas aproximadamente.

Así mismo, en una década de medir la pobreza multidimensional, la población vulnerable por ingresos aumentó de 4.7 a 6.9 puntos porcentuales lo que se expresó en un incremento de 3.4 millones de personas en esa situación.

Los resultados que hemos mencionado sugieren que los programas y acciones focalizados han tenido un magro resultado en lograr sus objetivos y, por consiguiente, en incrementar el bienestar de la población, que sigue mostrando niveles de pobreza semejantes a los de hace diez años. Por tanto, es imperante cambiar el enfoque en la asignación de recursos a programas y acciones, y en ampliar el espectro de desarrollo social, a uno centrado en el bienestar humano, a partir de la conformación de un sistema de bienestar que asigne eficientemente los recursos, distribuya el ingreso nacional y atienda de manera integral, los diversos derechos humanos en todo el ciclo de vida de las personas a través de los programas para el desarrollo.

La política social

Con la llegada del régimen neoliberal, desde los años ochenta del siglo pasado, la política social en México se vierte hacia la satisfacción de las necesidades populares tratando de legitimar el papel de un Estado cada vez más cuestionado pero afianzado en las prácticas corporativas y en el uso del clientelismo como rasgo principal de los programas sociales.

Las políticas neoliberales implementadas durante esta época, consideraban que el Estado debería asegurar únicamente las condiciones económicas para el crecimiento de la producción y del empleo, ya que el desarrollo sería algo que se distribuiría naturalmente a toda la población. Los gobiernos de las administraciones pasadas consideraron indispensable que la política social se encargaría de atender a los grupos de excluidos por los beneficios del modelo. No se pretendía atender las causas de la pobreza sino solamente atenuarla, controlarla y contenerla.

La política social implementada en México puso el énfasis en el desarrollo de programas focalizados de combate a la pobreza para asegurar un ingreso o pisos mínimos en el acceso a alimentación, salud, educación y demás derechos sociales, lo cual no sólo no contribuyó a mejorar la condición de vida de la población, sino que acentuó su condición de marginalidad, exclusión y falta de desarrollo de capacidades. Por lo anterior, estos programas han sido considerados asistencialistas, clientelares y paternalistas dejando poco espacio para el desarrollo de capacidades de las personas y el acceso efectivo al cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución.

Partiendo del reconocimiento de las brechas de desigualdad, pobreza, exclusión y marginación en distintos grupos y regiones del país, el PNDS 2021-2024 contribuye a diseñar una nueva política de bienestar distinta a la aplicada en nuestro país a lo largo de las últimas décadas. Lo anterior, contribuirá a que se corrijan los errores de implementación y resultados de administraciones anteriores. Se tiene el compromiso de realizar una adecuada planeación para el bienestar, sustentada en programas y acciones federales que tengan como fin mejorar el bienestar de la población, con especial énfasis en los identificados como grupos prioritarios.

2. Garantizar a la población el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica y hospitalaria, incluido el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos, especialmente, en las regiones con mayores niveles de marginación

Situación del Sistema Nacional de Salud (SNS)

En nuestro país la protección de la salud es todavía una aspiración que está lejos de cumplirse. El sistema público de salud está descentralizado, fragmentado y segmentado, con abandono y sobrecarga de los servicios que refleja en prolongados tiempos de espera de los pacientes que van a recibir la atención médica. Además, de la falta de personal, medicamentos e insumos básicos.

Es importante mencionar que el Sistema de Protección Social en Salud denominado Seguro Popular, propuesto para solucionar la falta de atención a la población que carece de seguridad social, después de 15 años no logró la cobertura universal ya que aproximadamente, 20 millones de mexicanos carecen de ella. Asimismo, los servicios que ampara son restringidos y sólo corresponden al 20% de los servicios ofrecidos a los derechohabientes de los institutos de seguridad social. Por ello, los afiliados al Seguro Popular se ven obligados a pagar los servicios no cubiertos en la atención de salud.

Actualmente, el SNS no garantiza el derecho a la salud de todos los mexicanos, ni el acceso efectivo a los servicios requeridos por las personas y las comunidades. Se ha hecho poco énfasis en la educación, promoción y prevención de la salud. La atención sanitaria que se brinda es de mala calidad y deshumanizada, los padecimientos crónicos se agravan y tienen complicaciones serias, los enfermos suelen sufrir innecesariamente y muchos mueren prematuramente en condiciones precarias. La situación es grave para toda la población, pero se observa mayor inequidad en el sector más vulnerable, principalmente, campesinos, habitantes de zonas indígenas y rurales.

Creación, rescate y fortalecimiento de instituciones de salud pública

Atendiendo al principio rector del Gobierno de México de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, el IMSS colaborará en la implementación de un sistema universal de salud que atienda las necesidades de toda la población; además de fortalecer sus capacidades operativas, financieras, administrativas y de infraestructura en beneficio de las personas derechohabientes y usuarias. En particular, el IMSS trabajará para hacer realidad el derecho a la protección de la salud de las y los mexicanos, dando prioridad a los más desprotegidos a través del Programa IMSS-BIENESTAR y la creación de INSABI.

Para hacer frente a las desigualdades actuales y promover el acceso al derecho a la protección de la salud, se requiere que las instituciones que conforman el SNS consideren, entre otros, los retos siguientes: avanzar en la integración del sistema público de salud, reduciendo la fragmentación y mejorando la coordinación interinstitucional; mejorar la eficiencia del gasto; aumentar la infraestructura y promover acciones para contar con más profesionales de la salud, propiciando mecanismos para incentivar una distribución territorial equitativa; mejorar la calidad de los servicios de atención, considerando como principal prioridad a la persona usuaria y sus necesidades; promover la prevención de enfermedades y promoción de la salud, con especial atención en la reducción de la incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles (CONEVAL, 2018b).

3. Garantizar el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional

Panorama educativo en México

Un problema de significativa importancia para el país ha sido la desatención al sistema educativo, con el objetivo de privatizar estos servicios. Por este motivo el gobierno federal asume el compromiso de hacer valer el derecho a la educación durante el curso de vida de las personas. En este sentido se debe de garantizar que la educación sea de calidad, equitativa e incluyente, para toda la población en los niveles del sistema educativo, bajo los principios de universalidad, gratuidad, laicidad, obligatoriedad, democracia, integralidad, equidad y excelencia, teniendo siempre presente que es muy importante garantizar que los grupos vulnerables tengan acceso a la educación, para permitir la definición de vocaciones a fin de elevar los niveles de productividad y bienestar.

Por otra parte, la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas públicas presentan un grave rezago, ya que casi un tercio de las escuelas públicas de educación básica presentan problemas estructurales que no se apegan a la normatividad establecida; poco menos de la mitad no están conectadas al desagüe pluvial y un cuarto de ellas no están integradas a la red de agua potable. A pesar de los recursos destinados en administraciones anteriores al mejoramiento de las condiciones físicas y el acceso a servicios básicos (luz, agua potable, instalaciones hidrosanitarias, conexión a Internet, entre otros) sigue existiendo un considerable rezago en la infraestructura educativa.

También tuvieron rezago la dotación de mobiliario, equipo y materiales didácticos, que se refleja en la precariedad en que se encuentran la mayoría de los planteles públicos, esta sigue siendo una de las debilidades más arraigadas del Sistema Educativo Nacional ya que limita el aprendizaje de los estudiantes, los cuales requieren espacios dignos, iluminados, ventilados y dotados con el equipamiento suficiente para desarrollar las dinámicas educativas cotidianas.

Desarrollo Tecnológico

Es importante contar con políticas que atiendan los distintos retos para una adopción temprana de nuevas tecnologías y estándares con un enfoque transversal. De esta manera se busca promover e incorporar estándares y nuevas tecnologías de manera temprana, de modo de facilitar la migración hacia plataformas que hagan de México un país cada vez más competitivo.

Los programas deben contemplar desde acciones para la inclusión financiera digital, que ayuden a erradicar la pobreza, crear empleos, promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres. Así mismo, se debe analizar las implicaciones de la inteligencia artificial en la educación, la producción y el empleo; el procesamiento de grandes volúmenes de datos y la seguridad de las redes de telecomunicaciones en la educación, la producción y el empleo.

Por su parte, considerando las brechas educativas que existen en el país, el Gobierno de México impulsará la instalación de Internet inalámbrico en todo el país, ofreciendo a toda la población conexión en carreteras, plazas públicas, centros de salud, hospitales, escuelas y espacios comunitarios. Dicha política será fundamental para combatir la marginación, pobreza y para integrar a la población prioritaria a mejores niveles de bienestar.

4. Mejorar el acceso a la alimentación de la población a través de acciones para el incremento de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos básicos, aumento del ingreso proveniente de actividades de producción agropecuaria y reconstrucción del tejido social

Actividades agropecuarias y abasto de alimentos

El neoliberalismo tuvo consecuencias negativas para el bienestar del pueblo de México. El modelo de desarrollo implementado en los últimos 30 años condujo a una alta concentración del ingreso que limitó el progreso con justicia y el desarrollo económico con bienestar. Actualmente, el 50% de la riqueza del país se concentra en un 20% de la población (ENIGH, 2018) y más del 50% que vive en pobreza extrema se encuentra en localidades rurales.

Durante 2008 y 2018 el número de personas en situación de carencia por acceso a la alimentación disminuyó en términos porcentuales de 21.7% a 20.4%, no obstante, en números absolutos pasó de 24.3 a 25.5 millones en el mismo periodo. En cuanto a la distribución territorial, la carencia por acceso a la alimentación la padece el 25.8% de la población que habita en el ámbito rural y 18.7% para los que habitan zonas urbanas (CONEVAL, 2018). Sin embargo, el potencial productivo de México se encuentra actualmente en unidades de producción a cargo de pequeños y medianos productores en más de 80%.

Entre las consecuencias de un sector agrícola sin planeación destaca la afectación directa a los precios de los productos agrícolas, debido al establecimiento de precios internacionales y al control de la distribución y comercialización mundial de alimentos por parte de grandes empresas internacionales, lo que ha dejado claros saldos negativos en los pequeños y medianos productores rurales, quienes carecen de oportunidades de desarrollo y viven en la pobreza.

La inexistencia de un sistema de acopio de alimentos básicos, la desarticulación de las instancias públicas para el abasto de los mercados locales y regionales y la falta de infraestructura para evitar pérdidas y desperdicio de alimentos, también han contribuido a la dependencia alimentaria, al no asegurar el acceso y distribución de alimentos básicos a precios accesibles.

Paralelamente a los efectos de la liberalización económica en el sector, el desmantelamiento institucional en el sector agropecuario y pesquero, cuyos signos más destacados son la desaparición de algunas dependencias, la eliminación de los precios de garantía para productos alimenticios, y una política agroalimentaria orientada a lograr una nueva fase productiva en el campo, contribuyeron a su abandono.

Impulso a actividades productivas agrícolas con sustentabilidad

En nuestro país la mayor parte de la riqueza forestal reside en gran parte de los pueblos originarios, quienes han sabido preservar los recursos que posee su entorno mediante conocimientos y prácticas tradicionales que son parte de su patrimonio natural. Desafortunadamente, las zonas más ricas en biodiversidad también son aquellas con los mayores índices de pobreza y rezago.

En México el 16.4% de la población rural enfrenta una condición de pobreza extrema, cifra mucho mayor si se compara con la población en zonas urbanas donde la pobreza extrema es de 4.5%. Debido a estas condiciones de pobreza estas zonas han sufrido en las últimas décadas un importante proceso de deforestación y sobreexplotación de sus recursos, causando la degradación de los suelos y la modificación negativa de sus microclimas, afectando así el potencial productivo que poseen y generando insuficiencias alimentarias en la propia comunidad.

Para el Gobierno de México el campo nacional es un sector estratégico y pilar en la nueva política de bienestar, por lo cual se trabajará en incrementar su productividad, bajo un enfoque de sustentabilidad y con una visión de desarrollo regional a largo plazo, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de sus habitantes. El Gobierno de México, dará apoyo a las campesinas y campesinos que no cuentan con los recursos y conocimientos necesarios para establecer sistemas productivos agroforestales, representando una gran oportunidad para impulsar la producción de cultivos con sistemas agrícolas sustentables que contribuyan a lograr la autosuficiencia alimentaria, la recuperación de suelos, la mejora del medio ambiente y la reforestación del país.

México es extremadamente vulnerable al cambio climático. Entre 2010 y 2012 el déficit de lluvias fue significativo en 19 entidades y alcanzó el nivel de sequía severa, provocando pérdidas superiores a los 15,000 millones de pesos solamente en el sector agropecuario, y con severas afectaciones a más de 2,350 comunidades rurales.

Derecho al agua limpia, saneamiento y uso productivo

En nuestro país tan sólo el 57% de la población tiene agua diariamente en su domicilio y cuenta con saneamiento básico mejorado. En el medio urbano alcanza una cobertura de 48% mientras que en el medio rural es de 4%. A nivel nacional son 14 los estados con mayor rezago en el acceso a los servicios, en los que el porcentaje de población que cuenta con agua todos los días y saneamiento básico mejorado oscila entre 10 y 50%.

En cuanto al acceso universal al agua, existen graves problemas en escuelas, centros de salud, entornos rurales y periferias urbanas, particularmente críticas son también las condiciones de la población en situación de calle e indigencia. La falta de agua potable y saneamiento en las escuelas afecta de forma particular a las mujeres que dejan de asistir a los centros educativos y también impacta en las zonas rurales, ya que la falta de servicios genera una carga de trabajo adicional para las mujeres, niñas y niños; quienes generalmente se encargan de buscar el agua en fuentes lejanas.

Al respecto, el Objetivo 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es mantener el agua limpia y el saneamiento. En este sentido, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) impulsará las políticas de saneamiento y sustentabilidad ambiental en materia hídrica. Para el Gobierno de México el agua es un pilar de la nueva política de bienestar, existen instituciones transparentes y confiables que velan por un medio ambiente sano, que apoya al desarrollo y con una sociedad participativa e involucrada en la gestión del agua.

5. Impulsar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos y consolidar el bienestar de la población.

Panorama económico de México

La economía nacional se ubica en un contexto marcado por la desaceleración del crecimiento económico que arranca desde la segunda mitad de 2018. Esta situación se agrava y profundiza por las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, lo que provoca una mayor incertidumbre, episodios de alta volatilidad y mayor aversión al riesgo en los mercados financieros. El sector de producción industrial y, particularmente el de las manufacturas, ha mostrado una desaceleración importante a nivel mundial. Al respecto, los índices adelantados de Gerentes de Compra (PMI, por sus siglas en inglés) han mostrado un deterioro en la mayoría de los países avanzados y emergentes (SHCP, 2019).

Ante este entorno internacional complejo la economía mexicana mostró, por un lado, que la actividad industrial y la inversión han mostrado una mayor debilidad mientras que las exportaciones no petroleras continúan con una tendencia positiva, acompañadas por un desempeño estable del mercado laboral con crecimientos en el salario real (SHCP, 2019). Por su parte, la inflación general ha mostrado una tendencia a la baja, debido sobre todo a reducciones en la inflación no subyacente y a menores aumentos en los precios de los energéticos; de esta manera pasó de 4.83% en diciembre de 2018 a 3.29% en la primera quincena de agosto de 2019 (SHCP, 2019).

Por otra parte, considerando el contexto de pobreza que ha dejado la implementación de las políticas neoliberales en los últimos treinta años, el Gobierno de México reorientará el gasto público hacia los programas sociales que permitan reducir las desigualdades económicas, sociales y regionales, así como los proyectos de inversión que tienen mayor incidencia en los determinantes del crecimiento de la economía (SHCP, 2019). Al respecto, la pobreza en México se mantiene en cifras altas, siendo los niveles de pobreza por ingreso en 2018 prácticamente iguales a los existentes hace 10 años. De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018, publicado por el CONEVAL, existe 48.8% de la población mexicana vive en pobreza por ingresos^{2/}.

La situación de pobreza que padecen las mexicanas y los mexicanos se debe a un conjunto de elementos que limitan su productividad, provocando un círculo vicioso de pobreza, bajos ingresos y vulnerabilidad (SEDESOL, 2018). La limitada productividad se caracteriza, a su vez, por una alta vulnerabilidad económica, activos escasos y bajo acceso al crédito. La situación de pobreza y la baja productividad están relacionadas con la vulnerabilidad económica que pone a las familias en una extrema fragilidad en contextos de crisis (económicas, enfermedades, desastres causados por fenómenos naturales, etc.).

^{2/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Medición de la Pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

El abandono de las políticas de inclusión productiva y financiera

Buena parte de la pobreza de ingresos tiene su origen en la ausencia de políticas de fomento del sector social de la economía. A partir de la reforma constitucional de 1983 se reconoce formalmente la existencia de dicho sector, integrado por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y entidades similares, lo cual se plasmaría en la promulgación de la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2012. De entonces a la fecha, la disposición constitucional y el contenido de su ley reglamentaria han sido prácticamente letra muerta.

La nueva política de bienestar de México tiene como centro a las personas en lo individual, pero también como sujetos colectivos, reconociendo que el sector social de la economía opera como un sistema socioeconómico constituido por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, en donde se privilegian el trabajo y el ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de integrantes y comunidades. La multiplicación del capital es valorada, pero sólo como un medio para la generación de empleo y bienestar para las personas.

La situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan

En México hay una gran población de jóvenes que no estudia ni trabaja a causa de la marginación educativa, social, política, económica y laboral. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018, la población de jóvenes, entre los 18 y 29 años, que no estudia ni trabaja, pero tiene disponibilidad para hacerlo suma 24.3 millones de personas (19.1 millones en zonas urbanas y 5.2 millones en zonas rurales). De los cuales, 61.7% forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y 38.3% pertenece a la Población No Económicamente Activa (PNEA). De este segmento poblacional, la mayoría de la PEA está conformada por hombres (62.1%), mientras que la mayoría de la PNEA son mujeres (72%).

Al respecto, es necesario destacar que dentro de la PEA se identifican 937,378 mil jóvenes “desocupados”; es decir, que buscaron un empleo la semana anterior a la aplicación de la encuesta ENOE 2018 y no encontraron. Respecto a la PNEA hay más de 16 millones de jóvenes, de entre los cuales pueden identificarse algunas categorías relacionadas con una posible disponibilidad para ocupar un nuevo empleo o ingresar a una escuela. De los cuales 1.7 millones de jóvenes no tiene limitaciones ni tareas declaradas que les impidan trabajar. La suma de las dos categorías mencionadas (934 mil jóvenes desocupados de la PEA más 1.7 millones de jóvenes de la PNEA sin limitaciones ni tareas declaradas que les impidan trabajar) arroja una primera estimación de 2.6 millones de jóvenes. De lo que se estima que 300 mil, buscan la oportunidad de regresar a estudiar, dejando 2.3 millones de jóvenes para atender por inactividad laboral.

El mercado de trabajo en México ha sido incapaz de generar oportunidades laborales bien remuneradas para los jóvenes. Si bien el número total de jóvenes empleados ha aumentado progresivamente en la última década, la proporción de jóvenes ocupados en relación con el total de empleados ha disminuido. Este declive es un reflejo de los obstáculos que enfrentan las juventudes para ingresar al mercado de trabajo por primera vez. Sus perspectivas de empleo son poco favorables, además de que los empleos a su alcance ofrecen condiciones laborales precarias y sin posibilidades de realización personal a futuro.

Acceso al sistema bancario y financiero

El sistema financiero en México es parte del sector terciario de la economía y está compuesto por un conjunto ordenado de instituciones públicas, privadas y sociales, cuya finalidad es regular la captación de dinero y canalizarlo a las unidades económicas que requieren recursos para realizar sus procesos productivos o de comercialización entre otros. Sin embargo, las políticas financieras del modelo neoliberal dejaron que este sistema se regulara por el mercado, generando la concentración de la banca en las zonas urbanas y desatendiendo los servicios financieros en las pequeñas localidades y regiones rurales lo que genera una desigualdad o nulo acercamiento a una cultura y educación financiera de población en dichas localidades y regiones rurales. También se presentó una inequidad en la cual los bancos pagan bajas tasas de interés a los ahorradores y cobran altas tasas de interés a las unidades productivas del sector secundario y terciario que requieren financiamiento. Asimismo, en este periodo se desatendió considerablemente el sector primario de la producción.

En México gran parte de la población carece de acceso al sistema bancario en particular la población que se encuentra en situación de pobreza y marginación. En las localidades más pobres del país no existen cajeros automáticos, mucho menos cuentan con alguna sucursal de instituciones financieras.

Por lo anterior, una de las prioridades del Gobierno de México es la creación del Banco del Bienestar cuyo propósito principal es ofrecer servicios bancarios a los sujetos de derecho, eliminando la intermediación en el manejo de dinero para los programas sociales, de esta forma se eliminará la posibilidad de que se generen prácticas corruptas o clientelares en el manejo de los apoyos.

Asimismo, en su carácter de banca social, promoverá y facilitará el ahorro entre los mexicanos, dentro y fuera del país, así como el acceso al financiamiento de primer y segundo piso de forma equitativa para personas físicas y morales, impulsando la inclusión financiera con perspectiva de género y tomando en cuenta a comunidades indígenas.

6. Promover esquemas para el desarrollo territorial ordenado y sostenible que reduzcan las desigualdades socioespaciales y aseguren el acceso a vivienda adecuada de toda la población bajo un enfoque de derechos humanos

Desarrollo territorial y vivienda adecuada

México cuenta con una inadecuada ocupación territorial a causa de una expansión urbana desordenada e insostenible de los asentamientos humanos que ha producido el abandono generalizado del medio rural y su dispersión en miles de localidades, acompañado de la pérdida y degradación del medio natural. En los últimos treinta años las ciudades del país han tenido una expansión urbana sin precedentes, y en la actualidad tenemos decenas de ciudades en donde la población solo se ha duplicado, mientras que su superficie urbana ha llegado a crecer más de 10 veces. Tal situación ha contribuido al incremento de brechas sociales y regionales, principalmente entre las regiones del norte y el sur del país, lo que ha acentuado la desigualdad de los territorios.

Se estima que en las zonas metropolitanas del país hay alrededor de 7.5 millones de predios irregulares. Se calcula que anualmente se instalan 90 mil viviendas en predios irregulares que carecen de servicios, infraestructura y en algunas ocasiones se ubican en zonas de riesgo. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, sólo el 66% de las personas habita en viviendas con títulos de propiedad a nombre de un residente.

Según los datos de la ENIGH 2016, el 27.4% de las viviendas propias no contaban con escrituras. Asimismo, de acuerdo a cifras del CONEVAL aproximadamente 73.6 millones de mexicanos, se encuentran prácticamente excluidos del mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de cinco salarios mínimos.

De acuerdo con Habitat International Coalition (2017), en México la compra de vivienda nueva sólo es accesible para aquellos cuya percepción es mayor a 5 veces el salario mínimo. Por tanto, y de acuerdo al ingreso mensual estimado a partir de la ENIGH 2016, alrededor del 60% de las familias mexicanas se encuentran excluidas del mercado formal de la vivienda.

Función social del uso del suelo y la certeza jurídica

En materia de propiedad de tierras y aguas, la Ley Agraria reconoce tres formas de tenencia: pública, privada y social. Esta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias), misma que en 2017 constituía el 50.8% de la superficie del país, y es poseedora de una gran riqueza de recursos naturales. En este tipo de propiedad, se ubican dos terceras partes de los recursos hídricos, 70% de los bosques y la biodiversidad, así como el 60% de los litorales del país. Las reservas de crecimiento de las grandes ciudades del país se encuentran regularmente dentro de este tipo de propiedad. Además, la propiedad social es un elemento de vital importancia para la producción de alimentos para el consumo interno y para la exportación, y distintos proyectos estratégicos del país, energético, aeroportuarios, turísticos, inmobiliarios e industriales se ubican en él.

A pesar de contar con tal riqueza territorial, la población que habita en los núcleos agrarios se encuentra en situación de rezago y exclusión. La falta de certeza documental y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra invisibiliza e imposibilita la mejora de sus condiciones de vida social, colectiva, productiva y económica que el desarrollo agrario demanda. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional (RAN) había 32,121 núcleos agrarios, de los cuales 30,411 se encontraban certificados y 1,710 sin registro, con corte a diciembre de 2017.

En 93.7% de los núcleos agrarios el territorio tiene vocación agrícola, fundamentalmente de temporal, ya que sólo 11.2% de la superficie es de riego. En 82.3%, de manera paralela se desarrolla la ganadería, mientras que, además de las labores agropecuarias, en 21.7% se dedican a la recolección^{3/}. Lo anterior vuelve vulnerables a las comunidades ejidatarias ante fenómenos naturales. El campo mexicano ha sufrido un abandono por parte del Estado desde la entrada del neoliberalismo en el país, basta saber que sólo el 6.1% de los jóvenes tienen acceso a la tierra, incluso 4 de cada 10 jóvenes que habita en núcleos agrarios migra por necesidad económica^{4/}; y sólo 18% ejidatarios y comuneros son mujeres^{5/}.

^{3/} Morett-Sánchez, J. C., & Cosío-Ruiz, C. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. Agricultura, sociedad y desarrollo. Vol. 14, No. 1, p. 140

^{4/} Morett-Sánchez, Op. cit., p. 145

^{5/} Idem, p. 131

El escaso apoyo al campo y la presión del sector privado sobre las tierras de la propiedad social han mermado los ancestrales mecanismos de gobernanza territorial al interior de los núcleos y ejidos, situación que ha impactado negativamente la calidad de vida de la población, impidiendo que sus territorios se desarrollen como espacios de paz y bienestar. Cabe señalar que 6 de cada 10 personas que habitan en zonas rurales viven en condiciones de pobreza. En estas regiones se produce más del 60% de las drogas del país y en los últimos 10 años la deforestación alcanzó cerca de 3.2 millones de hectáreas de bosque.

La situación de dependencia alimentaria, inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, limitado acceso a financiamiento y atropello de los derechos de los ejidos y comunidades ha acrecentado brechas de desarrollo inter e intra regionales que se ven agravadas por conflictos por el territorio, muchos de los cuales surgen cuando se modifica su posesión y propiedad, sin transparencia ni mecanismos de participación de sus habitantes.

Diagnóstico sobre la situación de las comunicaciones

La infraestructura carretera es fundamental, ya que facilita el tránsito de mercancías y personas, une poblaciones, da acceso a bienes y servicios e integra a comunidades en zonas aisladas y marginadas. La construcción, la conservación y el mantenimiento de estos activos viales son indispensables para el desarrollo económico y el bienestar social del país. Su importancia radica en que por vía terrestre el transporte desplaza el 55.6% de la carga y al 95.7% de los pasajeros^{6/}.

Actualmente, la extensión de la red carretera nacional es de 407,958 km, de los cuales 51,197 km corresponden a la red federal y 356,761 km integran la red rural y alimentadora. La red federal se integra con 40,583 km de carreteras federales libres de peaje y 10,614 km de autopistas. Por otra parte, la red rural y alimentadora está compuesta por 133,698 km de carreteras alimentadoras, 154,409 km de caminos rurales y 68,654 km de brechas. El estado físico de la red federal libre de peaje a finales de diciembre de 2018 fue: 25% en buen estado, 40% en estado regular y 35% en mal estado; de la red rural el 23% estaba en buenas condiciones y de la red alimentadora el 35 % se encontraba en buen estado.

De acuerdo al Índice de Competitividad en Infraestructura 2019 del Foro Económico Mundial, nuestro país ocupa la posición 48 de 141. Por esta situación, las redes de carreteras federales y la red alimentadora y rural no permiten una conectividad eficiente entre los diferentes modos de transporte ya que carecen de la cobertura y seguridad vial necesarias que permitan el traslado adecuado de personas y bienes a lo largo y ancho del territorio nacional impactando negativamente en el desarrollo económico y la inclusión de todas las regiones, en particular de las zonas aisladas y de alta marginación. Esta situación genera áreas de oportunidad como conectividad, conservación, seguridad y posibles sinergias con otros modos de transporte como son el ferroviario, el portuario y el aéreo.

Diagnóstico sobre la situación energética de la población más vulnerable

Las tarifas eléctricas tuvieron un aumento importante a partir de 2017, con un incremento de 17.06% respecto a 2016; la tarifa que tuvo el mayor aumento de 2012 a 2018, fue la de servicios públicos (agua, alumbrado), con un incremento nominal de 68.24%, provocando impacto presupuestario en numerosos municipios. La tarifa doméstica tuvo el menor aumento (3.8%) en el mismo periodo, con subsidios mayoritariamente. Las variaciones en las tarifas eléctricas en los últimos años y la falta de control provocaron que los usuarios sufrieran un impacto en su economía familiar y comercial.

Al cierre del 2018, el 98.75% de la población contaba con servicio eléctrico, es decir, cerca de 2 millones de habitantes carecen de este servicio. Las variaciones en las tarifas eléctricas en los últimos años y la falta de control provocaron que los usuarios sufrieran un impacto en su economía familiar y comercial por este motivo deben sumar esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno y la Industria Eléctrica para abatir este rezago. Así, el Gobierno de México ha establecido como política energética, garantizar el suministro de combustibles y energía eléctrica a precios accesibles para el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

6.- Objetivos prioritarios

Acorde con lo plasmado en el PND el objetivo más importante del Gobierno de México es que en 2024, la población del país esté viviendo en un entorno de bienestar, por lo cual todas las políticas y acciones de gobierno estarán encaminadas a lograrlo. En congruencia con ese objetivo el Gobierno de México impulsará una nueva vía hacia el bienestar, una vía en la que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie.

^{6/} PROPOSICIÓN con punto de acuerdo por el que el senado de la república exhorta al titular de la secretaría de hacienda y crédito público, para que instruya al titular del banco nacional de obras y servicios públicos, a facilitar la prestación de servicios de operación y el mantenimiento de las carreteras de la red del fondo nacional de infraestructura a caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3963965_20191114_1573754436.pdf

Para alcanzar la meta última de la Política de Bienestar se deben establecer metas específicas en un periodo delimitado de tiempo, a fin de monitorear los avances obtenidos a lo largo del proceso de implementación, por lo cual el Gobierno de México elaboró los siguientes objetivos y estrategias prioritarias, así como las acciones puntuales que buscan atender las causas o los efectos de los problemas públicos identificados.

El PNDS 2021-2024 está integrado por 6 objetivos prioritarios, 34 estrategias prioritarias y 274 líneas de acción puntuales que reflejan las políticas que el Gobierno de México llevará a cabo para garantizar el bienestar general de la población, haciendo efectivo el cumplimiento de los derechos humanos señalados en la Constitución y en los tratados internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano. Estos objetivos son los siguientes:

Objetivos prioritarios del Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024
1.- Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.
2.- Garantizar a la población el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica y hospitalaria, incluido el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos, especialmente, en las regiones con mayores niveles de marginación.
3.- Garantizar el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
4.- Mejorar el acceso a la alimentación de la población a través de acciones para el incremento de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos básicos, aumento del ingreso proveniente de actividades de producción agropecuaria y reconstrucción del tejido social.
5.- Impulsar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos y consolidar el bienestar de la población.
6.- Promover esquemas para el desarrollo territorial ordenado y sostenible que reduzcan las desigualdades socioespaciales y aseguren el acceso a vivienda adecuada de toda la población bajo un enfoque de derechos humanos.

6.1.- Relevancia del Objetivo prioritario 1: Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.

El Objetivo prioritario 1 busca garantizar el derecho a una vida digna, a la integridad física y a la prosperidad de los sujetos de derechos. El Gobierno de México hará realidad el lema "Primero los pobres", que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más vulnerables de la población. Existen grupos que se han mantenido en la periferia de la vida social y económica del país por el modelo de desarrollo que se adoptó en México durante los últimos 30 años. Estos grupos ahora estarán al centro de la política de bienestar, por lo que se promoverán políticas para su inclusión. Al respecto, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad son dos grupos poblacionales que han sido segregados por el modelo de desarrollo económico donde el mercado laboral no ofrece pensiones dignas, por una parte, ni condiciones de inclusión social, por otra.

En este sentido, la pensión universal para las personas adultas mayores será una realidad en este gobierno; lo anterior significa que van a recibir este apoyo los jubilados, pensionados del ISSSTE y del IMSS. Asimismo, también se entregará una pensión a las personas con discapacidad empezando por quién más lo necesita, para lo cual daremos atención prioritaria a los discapacitados pobres, en especial, niñas y niños de pueblos y zonas marginadas.

El actual Gobierno de México tiene como uno de sus objetivos combatir las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso al bienestar de las y los mexicanos históricamente marginados y excluidos, comenzando por quienes más lo necesitan. Resulta prioritario atender a las personas que por tragedias o eventos catastróficos imprevistos se ven afectados en el ejercicio de sus derechos sociales; así como a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad ante riesgos sociales desde un enfoque intercultural y con perspectiva de género, que atienda los riesgos vinculados a las distintas etapas del ciclo de vida, con énfasis en las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, migrantes, refugiados, población indígena, afromexicana y la comunidad LGBTTTI.

El informe anual México 2019 de la UNICEF, indica que el 92% de la población indígena de más de tres años no habla español, 6 de cada 10 escuelas primaria indígena son de tipo multigrado, esto significa que los docentes imparten clases de más de un grado escolar en el mismo grupo, el 95% de las y los estudiantes que habla una lengua indígena asisten a escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, esto quiere decir que su derecho a la educación no está siendo respetado por alguna causa, incluida la pobreza (UNICEF, 2020).

De acuerdo con el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), 49.4% de las personas con discapacidad vive en situación de pobreza, 39.4% vive en pobreza moderada y 10% está en pobreza extrema. Asimismo, el 65.1% de las personas con discapacidad considera que sus derechos no se respetan. La mayoría de hogares que tienen personas con discapacidad está en los deciles de ingreso más bajos (las personas sin discapacidad pueden llegar a ganar hasta 151% más que las personas con discapacidad), el 54.9% de las personas con discapacidad considera que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades y 78% piensa que es difícil recibir apoyos del gobierno^{7/}.

Por su parte, la comunidad LGBTTTI también ha sido parte de los grupos que han padecido discriminación, 40% de la población no heterosexual, de dieciocho años y más, declaró la negación de sus derechos debido a su orientación sexual. En ese mismo sentido, otro grupo vulnerable lo constituye la población indígena, ya que el 49.3% de los encuestados opina que en el país sus derechos se respetan poco o nada^{8/}.

De acuerdo con la oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión (INCyTU), las comunidades afromexicanas, como las comunidades indígenas, comparten las mismas situaciones de discriminación y marginalización, pues no existe protección a sus derechos o el beneficio de ciertas políticas públicas. Apenas en la Encuesta Intercensal de 2015, realizada por el INEGI, se tomó en cuenta a éste grupo poblacional, lo que nos da cuenta de la poca atención que han recibido por parte de las políticas públicas y el gobierno en sus distintos niveles^{9/}.

Las cifras anteriores, nos dan un panorama en el cual vislumbramos la necesidad de políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos que le permitan a la población, sobre todo a la perteneciente a los grupos históricamente vulnerables, tener una garantía de pleno desarrollo como sujetos de derechos, sin importar cualquier condición o territorio en el que vive.

En México hay un desarrollo desigual entre las regiones; por lo cual se deben de fortalecer los mecanismos alternativos de la economía social y solidaria, priorizando los municipios y alcaldías marginados, con altos índices de violencia y con población indígena o afromexicana, para reducir las brechas de desigualdad entre regiones y grupos poblacionales excluidos de los procesos de desarrollo.

El presente objetivo también implica hacer realidad los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas, que viven en condiciones de pobreza y marginación, poniendo fin a la ignominia en que nuestros pueblos originarios viven desde hace siglos.

Un elemento fundamental para corregir las desigualdades socioeconómicas entre regiones y poblaciones consiste en lograr incrementar la productividad y sustentabilidad del campo. Durante décadas, el campo mexicano fue víctima del olvido y la sobreexplotación en detrimento del bienestar de las familias campesinas y la depredación del entorno natural. Se tendrá como prioridad la recuperación productiva y social del campo. El campo mexicano no sólo es fuente de productos básicos indispensables para el desarrollo nacional, es ante todo una reserva de valores morales y espirituales, una forma de vida sana; por lo cual impulsar las actividades productivas del campo es fortalecer una identidad cultural de la más alta calidad humana. Todos los individuos son poseedores y generadores de cultura, garantizar un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida y las actividades productivas contribuirá a reducir las desigualdades, recuperar el tejido social y alentar una cultura para la paz en el país.

Por lo anterior, el presente PND 2021-2024 tiene entre sus estrategias y líneas de acción prioritarias, recuperar la producción agrícola bajo un enfoque de sustentabilidad y con pertinencia cultural para que las familias puedan producir sus propios alimentos y generar cadenas productivas para el bienestar de sus comunidades.

Asimismo, reconociendo que el modelo económico imperante ha contribuido al aumento de la pobreza y violencia no sólo del país sino de la región, provocando que millones de personas abandonen sus países, el Gobierno de México tendrá como prioridad propiciar para todas las personas mexicanas las condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron; pero también, asumiendo la larga tradición de nuestro país como tierra de asilo y refugio, que ha salvado innumerables vidas, se atenderá el fenómeno de la migración centroamericana.

^{7/} Recuperado de: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PcD.pdf>

^{8/} Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf

^{9/} Recuperado de: https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/documentos/Completa/INCyTU_19-029.pdf

El nuevo Gobierno de México tiene como prioridad generar condiciones de bienestar para que la paz y tranquilidad puedan instalarse en las comunidades y territorios de nuestra nación promoviendo una cultura para la paz en las zonas más afectadas del país. Por tal motivo, nadie debe ser excluido de las actividades de participación social y comunitaria que propician los factores de paz, cohesión social y convivencia.

Todos los individuos son poseedores y generadores de cultura, garantizar un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida y las actividades productivas contribuirá a reducir las desigualdades, recuperar el tejido social y alentar una cultura para la paz en el país.

Para lograr lo anterior, el Gobierno de México implementará mecanismos y vías que permitan la comunicación con la población y la atención de sus necesidades de desarrollo social. Se establecerán Módulos de Atención "Centros Integradores del Desarrollo" con los que se promoverá la participación de la comunidad, así como la supervisión y aplicación de los programas de desarrollo social; del mismo modo se conformará el Padrón Único de Beneficiarios a través de información que se obtendrá con visitas domiciliarias, permitiendo en su conjunto acciones de vinculación directa entre gobierno y población.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 1

Bajo el lema "primero los pobres", el Gobierno de México está trabajando en políticas para garantizar el derecho a una vida digna en las distintas etapas del ciclo de vida de las personas, principalmente de aquellas pertenecientes a los grupos históricamente excluidos, buscando que a partir del 2024 el libre ejercicio de un conjunto básico de derechos humanos sea una realidad en una sociedad en la que habremos conseguido no solo disminuir las brechas de desigualdad socioeconómicas que permitan el disfrute de un bienestar, sino que se mantenga el principio de progresividad y universalidad.

6.2.- Relevancia del Objetivo prioritario 2: Garantizar a la población el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica y hospitalaria, incluido el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos, especialmente, en las regiones con mayores niveles de marginación.

La salud no ha sido prioridad de los gobiernos anteriores, muestra de ello es la disminución, que desde el año 2015, ha tenido su presupuesto. A pesar del propósito de promover el aumento de prestadores privados de servicios, los afiliados al extinto Seguro Popular continuaban acudiendo en primera instancia a los Servicios Estatales de Salud y los servicios de alta complejidad de la Secretaría de Salud. Sin embargo, estas instituciones públicas no han incrementado su infraestructura física, mucho menos recibido mantenimiento y tampoco contratado los recursos humanos necesarios a pesar del crecimiento de la población. En consecuencia, la población no asegurada carece de acceso a atención médica oportuna y de calidad.

El propósito de integrar los servicios del sector público, los de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud con los de la seguridad social laboral mediante el esquema de intercambio de servicios entre estas instituciones ha fracasado. En lo que respecta al financiamiento de los servicios de salud, el entonces Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud no aplicó la ampliación significativa de sus recursos, tampoco ha fortalecido la infraestructura de salud y, en cambio, ha acumulado reservas cuyo destino es poco transparente, toda vez que en la Auditoría Superior de la Federación determinó que, al 31 de diciembre de 2011, el Fideicomiso presentó un saldo disponible de 31,692,435.5 miles de pesos, de los cuales se identificó que 12,238,572.1 miles de pesos se encuentran asignados para aplicarse en proyectos de infraestructura y atención médica, pero no han sido utilizados por las entidades federativas y unidades médicas; los 19,453,863.4 miles de pesos restantes no se encuentran asignados a un destino específico^{10/}.

Los esquemas para brindar servicios a la población ocupada en el sector informal o desempleada, el entonces Seguro Popular y el IMSS otorgaron atención médica a una población afiliada de 55.6 y 43.4 millones de personas respectivamente, sin embargo, es posible que existiera población adscrita en ambos esquemas^{11/}.

El entonces Seguro Popular no logró la cobertura universal de aseguramiento y aproximadamente 20 millones de habitantes carecen de cobertura en salud. Los servicios que amparó son restringidos y sólo corresponden al 20% de los servicios ofrecidos a los derechohabientes de los institutos de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, ISSFAM). Por ello, frecuentemente, los afiliados al entonces Seguro Popular se veían obligados a pagar de su bolso los servicios no cubiertos para disminuir las carencias en la atención de su salud; procedimiento que además conllevaba muchos trámites burocráticos por lo que fomentaba la corrupción^{12/}.

^{10/} Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011). Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-12U00-02-0428. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0428_a.pdf

^{11/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018. Ciudad de México, CONEVAL, p.32

^{12/} Secretaría de Salud (2020). Programa Sectorial de Salud 2020-2024. Publicado en el DOF el 17 de agosto de 2020. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598474&fecha=17/08/2020

Con la intención de que toda la población, independientemente de su condición laboral o socio-económica, tenga acceso a servicios integrales de salud en sus vertientes de educación, promoción y prevención en salud, detección oportuna, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, se requiere el fortalecimiento en la rectoría del sector bajo una visión integrada del sistema.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 2

El Gobierno de México se compromete a garantizar el derecho a la salud, no sólo pensando en los derechohabientes, sino en toda la población. Asume el compromiso de hacer valer los derechos constitucionales en particular hacer efectivo el artículo 4° constitucional a toda la población.

Se tomará como principal eje, una noción clara de lo que se quiere conservar, lo que se debe desterrar y lo que es necesario construir en materia sanitaria. Se eliminará el sistema que lucraba con la enfermedad para construir un sistema universal e integral, donde los enfermos reciban tratamiento y las personas sanas no mueran por causas evitables. Se trabajará día a día por un sistema de bienestar social enfocado en las personas, las familias, las comunidades, y también, en el ambiente.

Además, el sistema de salud reconocerá los contextos epidemiológicos, sociales e institucionales y su creciente complejidad, y dentro de este marco se eliminarán las barreras de acceso a la salud, entre ellas las financieras, geográficas, culturales y de género, a la vez que se elimine o reduzca la segmentación y fragmentación en la provisión de los servicios de salud y atención de los sujetos de derechos.

Las comunidades son parte fundamental del núcleo del sistema de salud del país y forman parte integral del desarrollo socioeconómico. Por esta razón propiciaremos un trato incluyente de parte del personal sanitario, escuchando las opiniones de la gente en torno al cuidado de la salud y al mismo tiempo capacitaremos a los derechohabientes para fomentar hábitos saludables, en pro de mejoras en la salud comunitaria, estrategia clave y poco utilizada en el pasado, en pocas palabras: medicina con enfoque preventivo.

El Gobierno de México garantizará el gasto responsable y combatirá la corrupción; muestra de ello serán el fortalecimiento de mecanismos que procuren las compras consolidadas de medicamentos y que fomenten espacios de información transparente en torno a las acciones realizadas de la agenda de salud nacional. El cumplimiento del objetivo prioritario significa defender y luchar por el acceso a la salud de calidad de las y los mexicanos, con los valores y principios de justicia y solidaridad.

Para el Gobierno de México los pilares son: el acceso universal de los servicios de Salud y medicamentos gratuitos a toda la población, el modelo de Atención Primaria de la Salud Integral (APS-I), la reorganización y regulación sanitaria, el fortalecimiento de la industria farmacéutica nacional y el impulso a la investigación.

La transformación del SNS implica la creación y fortalecimiento del INSABI, con la cual se garantizará el derecho a la salud a todas las personas, particularmente a quienes no cuentan con seguridad social. El INSABI garantizará el acceso efectivo, universal y gratuito a la atención médica, especialmente, en las regiones con mayores niveles de marginación. Este nuevo organismo se integrará con los servicios que prestan las diferentes instituciones que brindan los servicios de salud coordinados que permitirán brindar para el 2024 el servicio médico hospitalario, los suministros de medicamentos, materiales de curación y exámenes médicos para toda la población del país. Del 2024 al 2040 este sistema garantizará la atención y prevención de todas las enfermedades consideradas catastróficas.

6.3.- Relevancia del Objetivo prioritario 3: Garantizar el derecho a una educación de excelencia, equitativa e incluyente para toda la población, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

La educación es la base para alcanzar mayores niveles de bienestar social y desarrollo individual, por ello se vuelve indispensable que el sistema educativo ofrezca oportunidades de aprendizaje permanente para todos; es decir, que existan las condiciones de inclusión de todos los grupos de la población, sin importar sus características, capacidades, circunstancias y necesidades.

No obstante, a pesar de la expansión de los servicios de educación básica, el descenso gradual de la población en edad de cursar este tipo educativo y los altos niveles de cobertura alcanzados en el promedio nacional, se estima que cerca de 10% de las niñas y niños indígenas de tres a 14 años de edad no asiste a la escuela y, de manera similar, sólo 20% de los menores de 15 años con discapacidad están inscritos en algún servicio educativo^{13/}. En el caso de la educación inicial -nivel educativo integrante de la educación básica a

^{13/} Secretaría de Educación Pública (SEP), con base en cifras del Sistema de Estadísticas Continuas, Formato 911, ciclo escolar 2014-2015, y datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014 del INEGI.

partir de la Reforma Constitucional en materia educativa de 2019^{14/}- la población beneficiada menor de tres años de edad en los servicios de atención infantil registrados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), alcanza apenas los 570 mil menores, lo que representa una cobertura de 8.7%^{15/}.

En los otros tres niveles educativos que conforman la educación básica -preescolar, primaria y secundaria- se registran importantes factores que desalientan la inclusión y equidad educativas, como es la persistente exclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (especialmente, pueblos indígenas, afromexicanos, desplazados internos, migrantes y personas con discapacidad), ya sea por falta de acceso a un servicio o porque se ven orillados a abandonar la escuela por diversas causas, entre ellas, los bajos resultados de aprendizaje. Otro aspecto de principal importancia a combatir es el abandono escolar, el cual se estima en 12.9%^{16/}.

Además, existen importantes disparidades regionales. La brecha entre las entidades federativas con mayor y menor cobertura de educación básica sobrepasa el 25%. Respecto a la educación media superior, en el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula fue de 5.2 millones de estudiantes, lo que permitió alcanzar una tasa de cobertura de 78.7% entre los jóvenes de 15 a 17 años^{17/}. Si se considera además la modalidad no escolarizada, la cobertura de atención fue de 84.2%, lejos todavía de la cobertura universal que debe lograrse a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, de acuerdo con el mandato constitucional^{18/}.

La educación superior en nuestro país sigue siendo privilegio de pocos, ya que sólo 39.7% de los jóvenes de 18 a 22 años están inscritos en alguna institución educativa, sea en la modalidad escolarizada o en la no escolarizada^{19/}. Si bien se ha alcanzado la paridad de género en el acceso a este tipo educativo, la expansión se ha realizado de manera desigual en las entidades federativas y entre los grupos de la población. La brecha entre las entidades con menor y mayor cobertura es de 74%^{20/}.

El artículo 3o. Constitucional señala que la educación deberá ser de excelencia, entendida como “el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad”, sin embargo, asegurar el cumplimiento de este mandato es aún una tarea pendiente para el Estado mexicano.

De acuerdo con los resultados de la aplicación 2017 del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), 64.5% de los alumnos de tercer grado de secundaria se ubicaron en el nivel de logro I -el más bajo- en Matemáticas y 33.8% se situaron en ese mismo nivel en Lenguaje y Comunicación^{21/}. El problema se agrava si se analizan las poblaciones en situación de vulnerabilidad, solamente 27.3% de los estudiantes pertenecientes al cuartil de la población de menores ingresos alcanzaron un nivel al menos suficiente en Matemáticas, mientras que 45.4% de los estudiantes cuyas familias se encuentran en el cuartil de mayores ingresos obtuvieron un nivel al menos suficiente, asimismo solamente 55.3% de los estudiantes que viven en zonas de alta y muy alta marginación lograron un nivel suficiente en las pruebas de Lenguaje y Comunicación, mientras que 75.5% de los alumnos que viven en zonas de baja marginación alcanzaron al menos dicho nivel^{22/}.

En el caso de la educación media superior, las evaluaciones también muestran los bajos niveles de desempeño obtenidos por los alumnos. De acuerdo con los resultados de PLANEA 2017, en Lenguaje y Comunicación, 33.9% de los estudiantes se ubicaron en el nivel de logro más bajo, y 66.2% lo hicieron en Matemáticas^{23/}. Respecto al puntaje promedio de los estudiantes en Matemáticas, la proporción de mujeres que se ubica en el nivel de logro más bajo de aprendizajes es 70.5%, mientras que la proporción de hombres es 61.4%^{24/}. Otro aspecto a destacar es la diferencia entre los resultados de jóvenes pertenecientes a

^{14/}– DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true

^{15/} SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPyEE), Sistema de Estadísticas Continuas, Formato 911, ciclo escolar 2018-2019.

^{16/} Idem.

^{17/} Idem.

^{18/} Idem.

^{19/} Idem.

^{20/} Idem.

^{21/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Planea Resultados nacionales 2017, 3º de secundaria*, disponible en: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2017.pdf

^{22/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Planea Resultados nacionales 2017, El aprendizaje de los alumnos de tercero de secundaria en México*, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1D321.pdf>

^{23/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Planea Resultados nacionales 2017, Educación Media Superior*, disponible en: <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/ResultadosNacionalesPlaneaMS2017.PDF>

^{24/} Idem.

población indígena y no indígena, donde los primeros obtienen en promedio un puntaje menor: 451 en Lenguaje y Comunicación y 466 en Matemáticas para población indígena, mientras que para población no indígena el puntaje es de 511 y 508, respectivamente^{25/}.

Por su parte, la educación superior, si bien ha registrado una considerable expansión en décadas recientes, tanto en la modalidad escolarizada como en la no escolarizada, no ha cumplido con la finalidad de ser un factor de movilidad social y una palanca para lograr un desarrollo más equilibrado de las diversas regiones del país.

Se requiere impulsar la transformación de este tipo educativo a partir de un nuevo marco normativo e institucional que fortalezca la calidad, pertinencia y equidad de su oferta de servicios. Asimismo, es necesario impulsar el compromiso de las instituciones de educación superior, a través de la investigación, para la solución de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de su entorno y, sobre todo, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de este tipo educativo.

La infraestructura física educativa es un elemento central en el proceso de enseñanza-aprendizaje. No obstante, a pesar de los cuantiosos presupuestos destinados en administraciones anteriores al mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas y el acceso a servicios básicos (luz, agua potable, instalaciones hidrosanitarias, conexión a Internet, entre otros), así como a la dotación de mobiliario, equipo y materiales didácticos, el estado de precariedad en que se encuentran la mayoría de los planteles públicos sigue siendo una debilidad notoria del Sistema Educativo Nacional

De acuerdo con información de la SEP^{26/}, solamente 71.7% de las escuelas primarias y secundarias cuentan con servicio de agua potable y 86.7% disponen de electricidad; asimismo, únicamente 23.1% reportan tener infraestructura adaptada para personas con discapacidad. En cuanto a los servicios en las escuelas de educación media superior, 74.8% disponen de agua potable, 68.8% cuentan con computadoras y 50.3% tienen conexión a Internet.

Por lo anterior, es indispensable avanzar en el aseguramiento de condiciones mínimas de infraestructura educativa y equipamiento escolar para propiciar entornos favorables al proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del SEN, comenzando por atender los planteles aún pendientes con afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018.

La propuesta para elevar la calidad de la educación consiste fundamentalmente en colocar en el centro del Sistema Educativo Nacional a los estudiantes y reconocer que la suma de esfuerzos de todos los actores involucrados y de la sociedad en general, deberá de repercutir en una educación de excelencia. En este sentido, es necesario garantizar una educación de calidad con equidad, como derecho fundamental de todos los mexicanos, bajo los principios de universalidad, gratuidad, laicidad, obligatoriedad, democracia, integralidad, equidad y excelencia.

A pesar de los esfuerzos institucionales de preservación, protección y desarrollo de las lenguas indígenas, estas han sido desplazadas consistentemente por el español. Para contrarrestar este problema, la Secretaría de Cultura se dará a la tarea de promover y fortalecer los derechos lingüísticos y abrir espacios a nuevas prácticas comunicativas incluyentes. Todas las personas tenemos derecho a acceder, a crear y recrear las manifestaciones materiales e inmateriales del arte y la cultura.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 3

Para lograr el objetivo de alcanzar la plena inclusión y equidad en la educación, el Gobierno de México ampliará la oferta de los servicios en todos los tipos, niveles y modalidades educativas, lo que permitirá cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales impulsando medidas para favorecer el ingreso, tránsito, participación y permanencia de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el Sistema Educativo Nacional, a partir del otorgamiento de becas, alimentación sana y nutritiva y acciones positivas destinadas a los grupos de población en situación de vulnerabilidad o exclusión, con el fin de que se aliente la conclusión oportuna de sus estudios.

Por ello, se requiere impulsar la transformación de este tipo educativo a partir de un nuevo marco normativo e institucional que fortalezca la calidad, pertinencia y equidad de su oferta de servicios es necesario impulsar el compromiso de las instituciones de educación superior, a través de la investigación, para la solución de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de su entorno, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de este tipo educativo.

^{25/} Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *Evaluaciones de Logro referidas al Sistema Educativo Nacional. Último grado de Educación Media Superior, ciclo escolar 2016-2017*, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/planea/media-superior-ciclo-2016-2017/>

^{26/} Ídem.

El bienestar social requiere de la equidad educativa, por lo tanto, se orientarán acciones para combatir las desigualdades en el Sistema Educativo Nacional y en la cultura, ya que de ello depende nuestro desarrollo como nación. Se implementarán distintos programas para igualar las oportunidades educativas de toda la población; en particular, se ampliará la cobertura de los programas de becas a estudiantes desde la educación básica hasta la de tipo superior, y así dar cumplimiento al principio de *no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera*.

Es obligación del Estado garantizar el acceso a la cultura de forma igualitaria para todas las personas, priorizando a los grupos históricamente excluidos; esta es una de las grandes prioridades del Gobierno de México. Enfatizando su atención en poblaciones migrantes, personas en reclusión, infancias y juventudes en situaciones de riesgo, personas adultas mayores, con discapacidad o que se encuentran en desamparo familiar o social, en grupos indígenas y afromexicanos.

Finalmente, como parte de las metas del presente objetivo se contempla el acceso a internet y a la banda ancha en todo el territorio nacional, ofreciendo conexión en todas las microrregiones, zonas con alta y muy alta marginación, con población mayoritariamente indígena o afromexicana. Lo anterior, será una pieza fundamental para incorporar en el desarrollo del país a las regiones y grupos históricamente marginados, excluidos y pauperizados, contribuyendo a una mejor perspectiva de vida y bienestar.

6.4.- Relevancia del Objetivo prioritario 4: Mejorar el acceso a la alimentación de la población a través de acciones para el incremento de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos básicos, aumento del ingreso proveniente de actividades de producción agropecuaria y reconstrucción del tejido social.

La política agroalimentaria del Gobierno de México asume el principio de economía para el bienestar; es decir, que los pequeños productores aumenten su participación en la producción y abastecimiento de alimentos del país y darles la importancia que por muchos años han carecido respecto del resto de sectores de la economía. Los pequeños y medianos productores son actores clave para la autosuficiencia y la soberanía alimentaria en México.

En ese sentido, las estrategias productivas para las zonas rurales están encauzadas a apoyar a los pequeños, medianos y grandes productores, con acciones específicas para cada uno de ellos. El Gobierno de México impulsará una agricultura equitativa que focaliza acciones para fomentar una mayor productividad por parte de los pequeños productores que viven en condiciones de marginación, quienes aportan el 39% de la producción agropecuaria y generan el 57% de los empleos en el medio rural.

La autosuficiencia alimentaria sólo se alcanzará con la participación de un sector integrado, donde todos los productores contribuyen a la disponibilidad y acceso a alimentos sanos, nutritivos y de calidad para todos los mexicanos. La nueva política agroalimentaria impulsará el desarrollo local con base en criterios claros y precisos sobre la necesidad de alcanzar las metas de producción de alimentos sanos y de calidad para el país, al tiempo que se incrementen los ingresos de los productores rurales que tienen hasta 20 hectáreas, es decir, el 85% de los productores de este país. Así, se emprenden políticas públicas de crecimiento con bienestar, proyectos de desarrollo con justicia en las zonas rurales del país.

Los pequeños productores son fundamentales para consolidar el campo como lugar de desarrollo. Son ellos quienes contribuirán a hacer realidad la autosuficiencia y la seguridad alimentarias. El mejoramiento de la productividad y la sostenibilidad de las pequeñas unidades de producción son vía efectiva para promover lo social y contribuir a que los campesinos salgan de la pobreza. El desarrollo rural con enfoque territorial implica trabajar de manera sostenible por la autosuficiencia alimentaria, para avanzar en la erradicación del hambre, la pobreza extrema y la desigualdad, desde los espacios productivos y de convivencia cotidiana de los productores rurales.

Asimismo, para el Gobierno de México la producción de alimentos tiene una relación directa con el cuidado del medio ambiente. El nuevo modelo enfatiza la necesidad de transitar hacia modelos de producción y sistemas productivos sostenibles, consolidar el uso eficiente y la gestión integral del agua y el suelo, asegurar la transición hacia buenas prácticas agrícolas para el manejo integrado de plagas y enfermedades, y emprender prácticas de conservación y recuperación de los agroecosistemas y la agrobiodiversidad que son esenciales para las actividades productivas, así como de promover el manejo responsable de los recursos naturales para asegurar su disponibilidad en el largo plazo.

El cambio climático supone un alto riesgo para el logro de la autosuficiencia alimentaria, por ello, la nueva política agroalimentaria perfila la gestión integral de riesgos como una propuesta de defensa frente ante los efectos adversos de la crisis climática asociados al incremento de las temperaturas, tales como inundaciones, sequías, degradación de tierras, plagas y enfermedades.

La transición ecológica en el sector agropecuario, pesquero y acuícola es un mandato ético y moral. Implica promover decididamente la agroecología, las cadenas cortas de comercialización, la acción local, integración de las energías renovables en la producción de alimentos, la innovación y la capacitación para la sustentabilidad, la alimentación saludable, así como el fortalecimiento de los procesos organizativos y de asociación de los pequeños y medianos productores y los procesos de economía social y solidaria.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 4

El sector agrario ha sido uno de los más devastados por las políticas neoliberales. El Gobierno de México se ha propuesto como uno de sus objetivos romper ese círculo vicioso entre postración del campo y dependencia alimentaria. Para ello impulsará decididamente las actividades productivas de dicho sector, la reconstrucción del tejido social y el desarrollo sostenible. A partir de lo cual se generarán empleos, se impulsará la autosuficiencia alimentaria, cafetalera, agroforestal y la conservación de la biodiversidad nacional.

Para lograr el cumplimiento del objetivo prioritario el Gobierno de México impulsará el Programa Sembrando Vida, Programa Producción para el Bienestar, Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país, Programa de Precios de Garantía, la distribución de fertilizantes químicos y biológicos, y el fortalecimiento de la institución, de reciente creación, Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), entre otros.

De esta manera, en el mediano plazo se habrá cumplido para la meta de alcanzar la autosuficiencia en maíz, frijol, arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos. Las importaciones de leche habrán disminuido considerablemente y la producción agropecuaria habrá alcanzado niveles históricos provocando que la balanza comercial del sector deje de ser deficitaria.

Además, se habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno.

En este sentido debe añadirse que los problemas del agua en México no son de disponibilidad, sino, fundamentalmente de gestión integral del patrimonio natural. El Gobierno de México coloca en el centro de las prioridades a las personas, bajo una perspectiva de desarrollo humano y abre las posibilidades para que hacia el 2024 queden cimientos que permitan, abatir la desigualdad en el acceso al agua potable y al saneamiento, avanzando en el ejercicio de los derechos humanos y consolidar una nueva etapa hacia la seguridad hídrica del país.

6.5.- Relevancia del Objetivo prioritario 5: Impulsar la capacidad productiva de los hogares y comunidades para generar ingresos y consolidar el bienestar de la población.

El camino al desarrollo implica generar situaciones más igualitarias, en ese sentido, resulta importante, para un mayor crecimiento económico inclusivo, insertar a los sectores de baja productividad e informales en la estructura productiva de un país (CEPAL, 2017). Para que las empresas de estos sectores logren insertarse de forma exitosa a esta dinámica, es necesario desarrollar capacidades productivas.

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio (2006), se entiende por capacidades productivas a la interacción entre disponibilidad de recursos, capacidades empresariales y vinculación de la producción, que, en conjunto, determinan la capacidad de un país para producir bienes y servicios. Es así que, los hogares y comunidades en situación de pobreza y/o marginación se caracterizan por producir a menor escala y que tienden a crear micro negocios, mismos que representan 95% de las unidades económicas del país, según cifras de los Censos Económicos 2014, y enfrentan una serie de desventajas y limitaciones para el desarrollo de actividades productivas.

Un obstáculo para el desarrollo de sus actividades productivas es el limitado acceso a capital físico y financiero, lo cual puede ser destinado a comprar insumos, materia prima y contratar capital humano. Al respecto, los Censos Económicos 2014, reportan que una pequeña proporción de los establecimientos micro han recurrido a alguna fuente de financiamiento, en contraste con los grandes establecimientos, cuya proporción representa el doble de aquellos con hasta 10 personas ocupadas. Asimismo, de aquellos establecimientos micro que solicitan financiamiento, lo hacen a instituciones no bancarias como cajas de ahorro, familiares, proveedores o prestamistas privados.

Aunado a lo anterior, las habilidades y competencias gerenciales para la gestión de los negocios de las personas microempresarias son insuficientes, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) de 2018, 40.4% de las micro empresas no ejecutan acciones para solucionar los problemas de producción cuando estos se presentan, lo que resulta en otra limitante para el desarrollo de sus actividades productivas. También, los problemas relacionados con la baja vinculación de la producción se deben en gran parte a la baja interrelación dinámica entre los sectores primario, secundario y terciario que impide que el progreso llegue a todas las regiones, sectores y grupos de la población, perpetuando la desigualdad de oportunidades.

Por otro lado, más de la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan; en este sentido, el mercado laboral exige habilidades que los jóvenes no necesariamente desarrollan en su educación formal. La inclusión de jóvenes que no estudian ni trabajan al mercado laboral presenta diversas dificultades, siendo la más importante la carencia de competencias laborales o de la experiencia necesaria para cubrir el perfil de las vacantes de trabajo existentes.

Entre los años 2005 y 2017, el sector informal fue el mayor empleador de jóvenes, al alcanzar el 62.4%, mayor que el de las personas mayores de 30 años empleadas informalmente que fue de 56.8%. No obstante, los jóvenes que se encuentran empleados en el sector informal carecen de un ingreso constante, seguridad social y estabilidad laboral; esto los excluye de una calidad de vida digna, en el corto y largo plazos, y de un desarrollo personal y social integral.

Para atender los puntos anteriores, se busca facilitar el acceso a las juventudes al desarrollo de competencias laborales y experiencia bajo el esquema de la capacitación en el trabajo, acompañada de seguridad social, que les brinden herramientas pertinentes para desarrollarse en un empleo y puedan mejorar considerablemente su calidad de vida; esto no sólo brindará mayores oportunidades para este grupo vulnerable, sino que reducirá, y posteriormente eliminará, la estigmatización social que sufren las y los jóvenes que no estudian ni trabajan por falta de oportunidades.

Por lo anteriormente expuesto es importante impulsar programas de capacitación para el trabajo, así como implementar centros de capacitación de artes y oficios en las regiones originarias que les permitan desarrollar sus habilidades y se puedan auto emplear. Es necesario garantizar que las y los jóvenes profesionistas tengan oportunidad de integrarse a trabajar en diferentes empresas, tanto públicas como privadas, poniendo especial atención en los grupos más vulnerables, así como en las comunidades indígenas y afromexicanas.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 5

Una de las tareas centrales del Gobierno de México es impulsar la reactivación económica poniendo particular atención en los hogares y comunidades en situación de pobreza para lo cual se impulsarán actividades que permitan solucionar los problemas de la producción de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la capacitación, acompañamiento técnico y de financiamiento a los sectores productivos; lo cual implica mejorar las tecnologías para incrementar la productividad y competitividad de las regiones agropecuarias con lo cual se fortalecerá la capacidad productiva y la comercialización de los bienes y servicios, reactivando con ello la economía para tener un crecimiento a tasas aceptables en el mercado interno.

El Gobierno de México también considera importante fomentar la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura, acompañado de políticas y programas que faciliten el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, prioritariamente en las regiones más vulnerables, reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas. Es fundamental el impulso y fortalecimiento de las modalidades de comercio justo, economía social y solidaria para incrementar los niveles de bienestar en la población.

Por otra parte, el Gobierno de México hace frente al problema de desocupación laboral y educativa de los jóvenes, de entre 18 y 29 años, convirtiéndolo en una oportunidad. El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro constituye una prioridad nacional para dotar de aprendizaje laboral práctico y experiencia a toda una generación de jóvenes mediante su incorporación en empresas, talleres, pequeños negocios, comercios, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde las juventudes en calidad de aprendices, pueden obtener experiencia, desarrollar sus habilidades y competencias para mejorar su empleabilidad.

En 2024, tras haber conseguido la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo, México contará con una fuerza productiva más especializada, con oportunidades de empleo para brindar un mejor bienestar a sí mismos y a sus familias; además de haber probado que la corresponsabilidad de los asuntos públicos entre los sectores público, privado y social es la clave para el desarrollo de México.

Por otra parte, en materia de inclusión financiera, con la creación y expansión del Banco del Bienestar se ampliarán la cobertura de un banco para la inclusión financiera y productiva de los mexicanos, cercana a sus necesidades y que los atenderá de forma confiable y equitativa. El Banco del Bienestar se consolidará a partir de la estructura que tenía el del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y de la mano de gobiernos locales, así como de otras instituciones de gobierno y aliados comerciales, pasando de las cerca de 500 sucursales, con las que cuenta actualmente, hasta alcanzar 7 mil en todo el territorio nacional.

6.6.- Relevancia del Objetivo prioritario 6: Promover esquemas para el desarrollo territorial ordenado y sostenible que reduzcan las desigualdades socioespaciales y aseguren el acceso a vivienda adecuada de toda la población bajo un enfoque de derechos humanos.

El Objetivo prioritario 6 se orienta a la atención del desarrollo urbano nacional a través de un enfoque territorial en dos problemáticas principales: dispersión o expansión física desequilibrada, desprovista de una adecuada cobertura de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos de calidad y la falta de estructuración interna de las ciudades, desarticulada y sin una mezcla de usos del suelo compatible; con carencias en la dotación de espacio público, infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y movilidad urbana sustentable, las cuales se circunscriben en los ámbitos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las ciudades.

Si bien la problemática tiene causas y consecuencias multifactoriales, se identifican tres principales fenómenos causales: el primero de tipo demográfico con el crecimiento acelerado de la población urbana, generada en el contexto de migraciones de población rural^{27/} y el crecimiento natural; el segundo, responde a procesos económicos urbanos que favorecen la terciarización y expulsión de la población en zonas con cobertura de servicios públicos urbanos; mientras que el tercer fenómeno responde a las políticas de vivienda implementadas en las últimas décadas, que promovieron la localización de la oferta de vivienda periférica, aunado a condiciones de difícil acceso a créditos hipotecarios de los trabajadores. Los anteriores elementos provocaron la búsqueda de alternativas de vivienda mediante la compra de un terreno y procesos de autoconstrucción de vivienda. Esta situación ha generado que en 2018 cerca de la mitad de la población mexicana en situación de pobreza se localice en 184 municipios urbanos con alguna carencia social relacionada con el acceso a infraestructura urbana o deficiencias en la vivienda^{28/}.

Asimismo, en México convive el rezago en vivienda con el abandono de ésta, debido, principalmente a que en los últimos 25 años la vivienda que se construyó no se hizo en función de las necesidades de las familias mexicanas, subsumiendo la función social a la visión mercantil. En este lapso se produjeron nueve millones de viviendas nuevas, principalmente en ocho estados del país con una distribución sin correspondencia con la demanda real y con el supuesto que solo vivienda nueva era lo que la población mexicana necesitaba, por lo que el problema de rezago fue creciendo hasta alcanzar en 2018 más de 14 millones viviendas en esta situación correspondiente al 44% del total de viviendas en el país.

El rezago habitacional está presente en todo el territorio, advirtiéndose una agudización del problema en las macro-regiones Centro y Sureste del país (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco y Campeche) y en algunos de los estados de la macro-región Noroeste (Baja California, Sonora y Coahuila)^{29/}.

En términos de género se identifica que, en 2016 el 27.3% de los jefes de hogar en rezago habitacional son mujeres, proporción que se incrementó desde 2008 cuando la cifra era de 23.4%, situación que deberá atenderse para no agravar las condiciones de desigualdad e inequidad de esta población. En relación con las comunidades indígenas del país, la brecha es más grande, ya que reporta a más del 79% de su población con rezago en sus viviendas. Al respecto, es importante señalar, que el Estado de Chiapas constituye una prioridad en la materia, debido a que en las viviendas rurales de Chiapas el rezago asciende a 96.5%^{30/}.

En términos de localización de las viviendas en el país, predominan las siguientes problemáticas:

Aislamiento de la vivienda rural. Se estima que alrededor de 21.7% de los hogares en México viven en el ámbito rural. Un dato del Banco Mundial^{31/} señala que aproximadamente el 8% de las viviendas rurales se localiza en zonas muy alejadas de los lugares dotados de infraestructura y servicios básicos (a más de 1.5 horas a pie), y se localizan principalmente en las regiones altas de Chihuahua, Baja California, Durango y al Sur-Sureste en Tuxtla-Tapachula, Oaxaca-Tehuantepec y Acapulco-Chilpancingo. La inaccesibilidad de estas viviendas genera un proceso de atraso en comunidades en donde ya coexisten muchas carencias profundizando su rezago respecto al desarrollo del país.

Abandono y segregación de las periferias urbanas. El modelo de construcción masiva de vivienda desvinculadas a las zonas de empleo, con una ausencia de infraestructura y equipamiento y sin sistemas de movilidad, dio origen desde hace por lo menos una década, al abandono paulatino de vivienda en las periferias metropolitanas. Al respecto, se estima que existen alrededor de 4.5 millones de viviendas subutilizadas, en abandono o vandalizadas^{32/}. Esta situación se presenta con mayor proporción en las Zonas

^{27/} La estructura poblacional indígena en ciudades de más de cien mil habitantes se caracteriza por ser resultado de migración, sobre todo masculina, ya que se asocia a la oferta del mercado laboral. En las entidades de Baja California Sur, Colima, Coahuila se observa esta particularidad de forma más clara. INPI, Indicadores sobre las mujeres indígenas. Resultados de la Encuesta Intercensal 2015, publicado en 2017.

^{28/} CONEVAL (2019), La Pobreza Urbana en México: un enfoque geoespacial.

^{29/} SEDATU (2019), Proyecto de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

^{30/} SEDATU (2019), Proyecto del Plan Nacional de Vivienda 2019-2024.

^{31/} Banco Mundial (2013), Comunidades alejadas y rezago eléctrico en México.

^{32/} CONAVI (2018). Reporte anual de CONAVI.

Metropolitanas de Valle de México, Monterrey y Guadalajara. Por su parte, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) identificó cerca de 120,000 viviendas abandonadas por sus derechohabientes, en donde se muestra una correlación completa (98%) entre la cartera vencida y las condiciones de ubicación^{33/}.

La ausencia de programas e instrumentos que acompañen de manera financiera y legal el conocimiento y necesidad de las familias en la construcción de su vivienda, la falta de conocimiento experto del medio físico en donde se asientan y la ausencia de asesoría técnica que ha derivado en la deficiencia en los sistemas constructivos de muchas viviendas, ha cobrado la vida y el patrimonio de muchas familias lo largo de la historia de México^{34/}.

Cambios esperados con el Objetivo prioritario 6

El ordenamiento territorial será considerado como una política de Estado que dirija prioritariamente la acción gubernamental intersectorial y participativa hacia las regiones rezagadas y aquellas con mayor potencial para el impulso al desarrollo sostenible en el mediano y largo plazos.

En la escala urbana se transitará hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a la conformación de ciudades sostenibles, ordenadas y equitativas; promoviendo un hábitat integral con la política de vivienda adecuada, en el que se reducirán las desigualdades socioespaciales de los asentamientos humanos, mejorando el bienestar y garantizando la igualdad sustantiva.

El Gobierno de México transitará hacia un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas y equitativas que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos y promuevan el hábitat integral de la población.

Para el Gobierno de México el ordenamiento territorial tiene que integrarse de manera transversal a la política de vivienda para que, a través de reconocer la función social del suelo y la vivienda, se promuevan acciones integrales en las diferentes soluciones de vivienda con desarrollo y bienestar, que potencien la productividad, emprendimiento, oportunidades, prosperidad y mejoren las condiciones de vida de la población.

Al respecto, es importante señalar que este programa promoverá la política de "Vivienda Adecuada"^{35/} en donde es reconocida como un derecho humano fundamental que promueve un modelo de hábitat integral. El Gobierno de México tiene como prioridad incrementar los niveles de bienestar, por este motivo se requiere introducir, mejorar y mantener las redes de agua potable, alcantarillado, y energía eléctrica en las zonas rurales, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como en las zonas periféricas en las ciudades que por muchos años han carecido de estos servicios. También es necesario introducir, mejorar y mantener la infraestructura vial y el sistema de transporte colectivo para los grupos sociales, lo anterior repercutirá inmediatamente en mejorar los niveles de salud y de bienestar.

7.- Estrategias prioritarias y Acciones puntuales

A continuación, se describen de manera pormenorizada los objetivos y estrategias prioritarias, así como las acciones puntuales que buscan atender las causas o los efectos de los problemas públicos identificados:

Objetivo prioritario 1.- Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.

Estrategia prioritaria 1.1 Contribuir a establecer servicios de cuidados y mecanismos de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.1.1 Contribuir a la coordinación e implementación de políticas y programas para el cuidado, y promover la creación de sistema integral de cuidado.	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Bienestar, INDESOL, INAPAM, CONADIS, SNDIF, SEDIF, SIPINNA	Secretaría de Bienestar

^{33/} INFONAVIT (2018). Atlas de vivienda abandonada.

^{34/} Se estima que en los sismos del 19 de septiembre de 2017 se registraron más de 180,000 viviendas dañadas en ocho entidades federativas, de las cuales 28 % se consideran pérdida total. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018).

^{35/} Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966; los acuerdos referidos en la Observación General número 4 que refiere e identifica el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada (DHVA) con siete cualidades que le identifican.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.1.2 Impulsar que los programas sociales prioricen de manera permanente la asignación de bienes y servicios para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia en condición de pobreza y pobreza extrema.	Específica	Secretaría de Bienestar, SNDIF, SIPINNA	Secretaría de Bienestar
1.1.3 Implementar servicios de cuidados para niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Bienestar, INAPAM, CONADIS, SNDIF, SIPINNA	Secretaría de Bienestar
1.1.4 Impulsar programas, acciones y servicios para promover la protección y el pleno ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes.	General	CONADIS, SNDIF, SEDIF, SMDIF, SIPINNA	SNDIF
1.1.5 Fomentar acciones para la protección de menores en edad permitida para trabajar y para la erradicación del trabajo infantil.	General	STPS, SNDIF, SIPINNA	STPS
1.1.6 Establecer medidas especiales para la inclusión de las personas con discapacidad en los programas sociales, culturales, deportivos y recreativos	Específica	Secretaría de Bienestar, CONADIS	Secretaría de Bienestar
1.1.7 Incorporar y promover la accesibilidad como elemento del bienestar e inclusión social de las personas con discapacidad	Específica	CONADIS	Secretaría de Bienestar
1.1.8 Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estados, municipios y alcaldías para la incorporación de la perspectiva de vejez y envejecimiento activo.	Específica	INAPAM	Secretaría de Bienestar
1.1.9 Promover en las instituciones y centros de atención públicos la implementación de modelos gerontológicos con perspectiva de derechos humanos y pertinencia cultural.	Específica	INAPAM	Secretaría de Bienestar
1.1.10 Incorporar el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, no discriminación, interculturalidad y enfoque diferenciado en las reglas de operación de los programas sociales.	General	Secretaría de Bienestar, SEGOB INMUJERES, CONAPRED, CONADIS, INPI	Secretaría de Bienestar

Estrategia prioritaria 1.2 Promover políticas acordes a las distintas etapas del ciclo de vida, con especial énfasis en los grupos poblacionales históricamente excluidos.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.2.1 Coadyuvar a la promoción y respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en condición de orfandad hasta los 23 años.	Específica	Secretaría de Bienestar, SNDIF, SIPINNA	Secretaría de Bienestar

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.2.2 Fomentar la incorporación, transversalización y fortalecimiento de la perspectiva de juventudes en los programas, proyectos y procesos implementados por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.	Específica	IMJUVE	Secretaría de Bienestar
1.2.3 Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian.	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.2.4 Brindar servicios de atención integral que contribuyan a la inclusión social de las personas adultas Mayores.	Específica	INAPAM	Secretaría de Bienestar
1.2.5 Fortalecer e incorporar las bases para el respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad en los estados, municipios y alcaldías.	General	CONADIS	Secretaría de Bienestar
1.2.6 Contribuir a la transversalización de la perspectiva de género en los programas sociales para coadyuvar a la disminución de las violencias contra las mujeres.	General	Secretaría de Bienestar, INDESOL, CONAVIM	Secretaría de Bienestar
1.2.7 Fortalecer e incorporar las bases para el respeto de los derechos humanos de la población LGBTTTI en los tres órdenes de gobierno.	Específica	INDESOL, IMJUVE, CONAPRED	INDESOL
1.2.8 Potencializar el diálogo intercultural para construir procesos de economía plural en las comunidades indígenas y afromexicanos de acuerdo a sus derechos, cultura y sistemas de conocimientos.	Específica	Secretaría de Bienestar, INAES	Secretaría de Bienestar
1.2.9 Coordinar la estrategia interinstitucional para la atención de personas migrantes -mexicanas y extranjeras-, refugiadas, desplazados, apátridas y asilados con necesidades de protección internacional.	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Bienestar, SEGOB	SEGOB
1.2.10 Promover acciones afirmativas para facilitar la incorporación de mujeres, personas migrantes, indígenas, afromexicanas, con discapacidad, personas mayores, niñas, niños, adolescentes y	Específica	Secretaría de Bienestar, SEGOB	Secretaría de Bienestar

LGBTTTI a los programas sociales.			
-----------------------------------	--	--	--

Estrategia prioritaria 1.3 Instrumentar pensiones solidarias no contributivas para niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad con pertinencia cultural.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.3.1 Fortalecer los programas de transferencias y apoyos a los ingresos para hogares con niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza y pobreza extrema, de zonas rurales y urbanas de alta marginación.	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.3.2 Otorgar apoyos económicos directos a niñas, niños y adolescentes en condición de orfandad hasta los 23 años para reducir sus condiciones de vulnerabilidad.	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.3.3 Incorporar un enfoque de pertinencia cultural para las pensiones solidarias no contributivas a personas con discapacidad perteneciente a comunidades indígenas y afromexicanas	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.3.4 Implementar una pensión solidaria no contributiva para las personas con discapacidad para reducir sus condiciones de vulnerabilidad.	Específica	Secretaría de Bienestar, CONADIS	Secretaría de Bienestar
1.3.5 Entregar una pensión solidaria no contributiva a la población adulta mayor indígena y afromexicana, de 65 años o más de edad, y a la población adulta mayor, de 68 años o más de edad, para garantizar el derecho a la protección social.	Específica	Secretaría de Bienestar, INAPAM	Secretaría de Bienestar
1.3.6 Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión solidaria no contributiva.	Específica	Secretaría de Bienestar, INAPAM	Secretaría de Bienestar

Estrategia prioritaria 1.4 Atender las afectaciones al bienestar y ejercicio de los derechos humanos de las personas y familias ante situaciones de emergencia social o natural

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.4.1 Fortalecer la coordinación con otras dependencias gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno para implementar acciones y atender situaciones de emergencia social o natural, considerando las necesidades diferenciadas de la población, a fin de reducir el impacto	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Bienestar, SEMARNAT, SEGOB, CONAGUA, PROFEPA	Secretaría de Bienestar

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
negativo en sus derechos humanos.			
1.4.2 Capacitar a los servidores públicos y representantes de la sociedad para atender a la población en caso de emergencias hidrometeorológicas.	Coordinación de la estrategia	CONAGUA, SEDENA, SEGOB, SEMAR	CONAGUA
1.4.3 Proteger en prioridad a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad frente a emergencias sociales y naturales.	Específica	Secretaría de Bienestar, CONADIS, SIPINNA	Secretaría de Bienestar
1.4.4 Implementar el Programa de Emergencia Social a favor de las personas migrantes -mexicanas y extranjeras-, refugiadas, desplazados, apátridas y asilados con necesidades de protección internacional.	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.4.5 Entregar apoyos económicos o en especie para atender las necesidades de las personas, en las poblaciones afectadas por fenómenos sociales y naturales, con el fin de reducir el impacto negativo en sus derechos humanos.	General	Secretaría de Bienestar, SEDATU	Secretaría de Bienestar
1.4.6 Brindar alimentos a las personas migrantes -mexicanas y extranjeras-, refugiadas, desplazados, apátridas y asilados con necesidades de protección internacional, que se encuentren en los albergues de la Secretaría de Bienestar.	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.4.7 Otorgar crédito en condiciones diferenciadas a las personas trabajadoras formales damnificadas por desastres naturales.	Específica	FONACOT	STPS
1.4.8 Brindar servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de manera emergente y temporal a poblaciones afectadas por eventos hidrometeorológicos extremos.	Específica	CONAGUA	CONAGUA
1.4.9 Fortalecer programas y acciones contra la sequía y flexibilizar las reglas de operación de fondos de desastre y de los	Coordinación de la estrategia	CONAGUA, SEGOB	CONAGUA

programas federalizados.			
--------------------------	--	--	--

Estrategia prioritaria 1.5 Contribuir a una cultura para la paz para incidir en la disminución de la violencia en territorios y comunidades del país.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.5.1 Vincular a poblaciones víctimas de violencia o discriminación con los programas sociales de bienestar en caso de contingencia humanitaria.	Específica	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.5.2 Propiciar un entorno seguro y digno en las actividades vinculadas con los programas sociales para las personas que participan en ellos.	General	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar
1.5.3 Impulsar la creación de espacios libres de violencia a nivel comunitario para uso, encuentro, recreación y cohesión social de las y los jóvenes.	Específica	IMJUVE	Secretaria de Bienestar
1.5.4 Generar mecanismos de convivencia en el marco de la economía social y solidaria a través de la estructura institucional del sector bienestar.	Específica	Secretaria de Bienestar, INAES	Secretaria de Bienestar
1.5.5 Contribuir a la regeneración del tejido social mediante la realización de asambleas comunitarias participativas y la recuperación de los espacios públicos.	Específica	Secretaría de Bienestar, INPI	Secretaría de Bienestar
1.5.6 Gestionar junto con las comunidades la realización de actividades artísticas y culturales.	Específica	Secretaría de Cultura, INPI	Secretaría de Cultura
1.5.7 Proveer apoyos a las y los artesanos que habiten en municipios con altos índices de violencia, para ayudar a las familias a tener una mejor perspectiva de vida a futuro.	General	Secretaría de Cultura, FONART	Secretaría de Bienestar
1.5.8 Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el empoderamiento de las mujeres en situación de violencia.	Específica	INDESOL	Secretaría de Bienestar
1.5.9 Elaborar y difundir directrices para la detección temprana de poblaciones o personas víctimas potenciales y reales de trata de personas.	Específica	Secretaría de Bienestar, INDESOL	Secretaría de Bienestar
1.5.10 Impulsar medidas de protección para garantizar la dignidad y la integridad física	Específica	Secretaría de Bienestar,	Secretaría de Bienestar

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
de la población LGBTTTI.		CONAPRED	

Estrategia prioritaria 1.6 Coadyuvar a la cohesión social en las microrregiones integradoras a través de la instalación de Módulos de Atención “Centros Integradores del Desarrollo” facilitando la participación y atención ciudadana, la inclusión financiera, la denuncia ciudadana y la toma de decisiones en el ámbito de las microrregiones.

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual (instituciones coordinadas)	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)
1.6.1 Establecer en todo el país Módulos de Atención “Centros Integradores del Desarrollo” que atenderán las necesidades de desarrollo integral en materia de política social, promoverán la participación comunitaria y la educación financiera, informarán sobre los programas sociales y los derechos de los usuarios de servicios financieros, darán seguimiento a las solicitudes de los sujetos de derecho, facilitarán la supervisión ciudadana de la aplicación de los programas y serán el primer vínculo entre el Gobierno de México y la población.	General	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar, Coordinación General de Programas para el Desarrollo
1.6.2 Fomentar acciones de participación comunitaria con el objetivo de dar mayor seguimiento a la supervisión de los programas sociales e iniciativas que resulten de dicha acción para la resolución específica de sus necesidades y actividades en la microrregión integradora.	General	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar, Coordinación General de Programas para el Desarrollo
1.6.3 Promover acciones de control del ejercicio de los recursos en las microrregiones respectivas y servir como estructura institucional de vinculación de demandas y de interlocución efectiva entre el gobierno y la población; así como coadyuvar en el intercambio de información respecto a los diferentes servicios a cargo del Gobierno de México.	General	Secretaría de Bienestar	Secretaría de Bienestar, Coordinación General de Programas para el Desarrollo

