

TERCERA SECCION

SECRETARIA DE GOBERNACION

(Viene de la Segunda Sección)

Geografía de la migración

Las crisis recurrentes y la profunda reestructuración que ha experimentado la economía mexicana desde la década de los ochenta, han propiciado que las regiones y ciudades cuya economía crece a partir de la expansión de las actividades competitivas en el mercado nacional o de exportación, están experimentando un rápido crecimiento de la oferta de empleo que opera como un imán de los flujos migratorios. En contraste, las regiones y ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de la crisis económica y la apertura comercial, tienden a contraer la oferta de empleo y ven disminuida su capacidad de absorber mano de obra, lo que se expresa en niveles crecientes de desempleo y subempleo y en el deterioro de las condiciones de vida y el bienestar de la población, lo que alienta la emigración.

Si se centra la atención en el mapa 4.7.1, es posible advertir las huellas dejadas por la difusión del fenómeno migratorio en casi todo el territorio nacional. De hecho, en 2 350 municipios (96.2% del total) se advierte, en mayor o menor medida, algún tipo de contacto con la Unión Americana, expresado a través de la migración hacia el vecino del norte o a través del retorno a México, así como mediante las transferencias monetarias realizadas desde aquel país. De ese total, 492 municipios son de alta y muy alta intensidad migratoria; 392 municipios (16.0%) registran una intensidad media; y 1 466 municipios exhiben una baja o muy baja intensidad migratoria.

La población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos

La población mexicana y de origen mexicano residente en Estados Unidos puede ser desagregada en tres grandes grupos:

Inmigrantes mexicanos, esto es, población nacida en México que vive en la Unión Americana;

Primera generación de mexicanos en Estados Unidos, es decir, la población nacida en el país vecino, pero de padres mexicanos. Cabe destacar que la reforma constitucional aprobada por el Congreso Mexicano durante la década pasada considera a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero como mexicanos por nacimiento.

Segunda generación o más de mexicanos en la Unión Americana, que incluye a la población nacida en Estados Unidos que se reconoce de origen mexicano, sin que ellos o sus padres hayan nacido en México. Este grupo incluye a los descendientes de los inmigrantes mexicanos, así como a quienes tienen lazos consanguíneos con los residentes establecidos en los territorios del norte que fueron perdidos por México luego de la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848.

Los integrantes de estos tres grupos suman 23 millones de personas. De ese total, 36 por ciento son inmigrantes mexicanos, 31 por ciento son hijos de inmigrantes y el resto (33%) lo conforma la segunda generación (o más) de personas de origen mexicano en Estados Unidos.

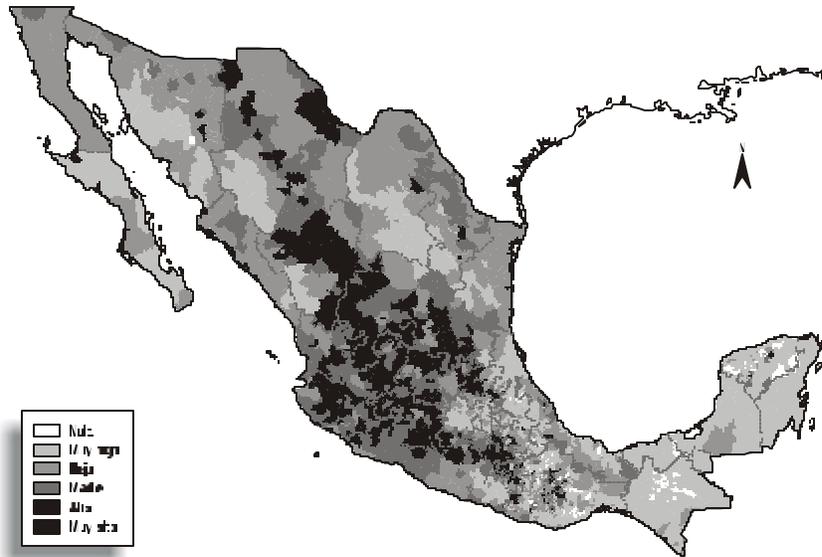
En conjunto, la población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos representa alrededor de sesenta por ciento de la población hispana. La mayoría mexicana entre la población hispana es seguida a gran distancia por los hispanos de origen puertorriqueño (9.6%), cubano (3.5%), dominicano (2.2%), salvadoreño (1.9%), colombiano (1.3%) y guatemalteco (1.1%). El resto de los hispanos se distribuye entre los habitantes que tienen su origen en el resto de los países de Centro y Sudamérica, así como en España.

Gracias a la existencia creciente en Estados Unidos de las poblaciones mexicana e hispana en general, es notoria su presencia y su potencial en muy diversos ámbitos de la sociedad. Así, según la empresa Univisión, los medios de comunicación orientados a la población hispana (de la cual los nacidos en México y los de origen mexicano representan poco menos de dos terceras partes) ya suman un total de 113 estaciones de televisión y 627 estaciones de radio. La proliferación de estaciones de radio y televisión refleja el creciente poder adquisitivo de esta población, el cual ascendía en el año 2000, de acuerdo con Standard & Poor's DRI, a cerca de 443 mil millones de dólares y se prevé que hacia el año 2010 se elevará a 939 mil millones.

La población mexicana y de origen mexicano se distribuye a lo largo y ancho del territorio

estadounidense, aunque con una desigual participación en las entidades federativas de la Unión Americana. En sólo una docena de estados reside casi 90 por ciento de ellos: California (41%), Texas (25%), Illinois (6%), Arizona (5%), Colorado (2%), Florida (2%), Nuevo México (2%), Washington (2%), Nevada (1%), Georgia (1%), Nueva York (1%) y Carolina del Norte (1%). Los datos del censo estadounidense levantado el pasado año 2000 muestra una mayor dispersión geográfica, aunque siguen prevaleciendo los estados de California, Texas e Illinois como las principales entidades de concentración de la población mexicana y de origen mexicano.

Mapa 4.7.1.
México: municipios según intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XI Censo de Población y Vivienda, 2000.

Sobresale el hecho de que más de la mitad de los municipios de Aguascalientes (72.7%), Durango (59.0%), Guanajuato (58.7%), Jalisco (65.3%), Michoacán (62.8%) y Zacatecas (71.9%) registran, en relación con este fenómeno, una intensidad alta o muy alta. Estos datos confirman que el fenómeno migratorio no constituye un evento aislado o efímero en la vida de las familias de diversas regiones del país. Por el contrario, se hace presente a través de la migración permanente o mediante el ir y venir de alguno o algunos de sus miembros a Estados Unidos durante muchos años.

La única fuente disponible para profundizar en el origen de la migración por localidad es la base de datos de PROGRESA, la cual muestra que de los casi 46 mil asentamientos rurales de alta o muy alta marginación donde opera este programa, 13 146 registran algún grado de actividad migratoria al vecino país del norte (véase Mapa 4.7.2): 1 784 localidades son de alta o muy alta intensidad migratoria (25% o más de los hogares tienen un miembro con experiencia migratoria reciente en Estados Unidos); 3 250 comunidades son de intensidad media (entre 10 y 25%); y las restantes 8 112 localidades registran una baja o muy baja intensidad migratoria (menos de 10%). En estas localidades con algún grado de intensidad migratoria al vecino país del norte se encuentran establecidos poco menos de un millón 300 mil hogares, de los cuales 92 mil tienen miembros con antecedentes migratorios recientes en Estados Unidos. PROGRESA otorga beneficios a más de 900 mil hogares en esas localidades (68%) y de ellos alrededor de 60 mil (65%) están integrados por al menos una persona con antecedentes migratorios recientes en ese país.

Mapa 4.7.2.
México: localidades donde opera PROGRESA que registran algún grado de intensidad migratoria hacia Estados Unidos



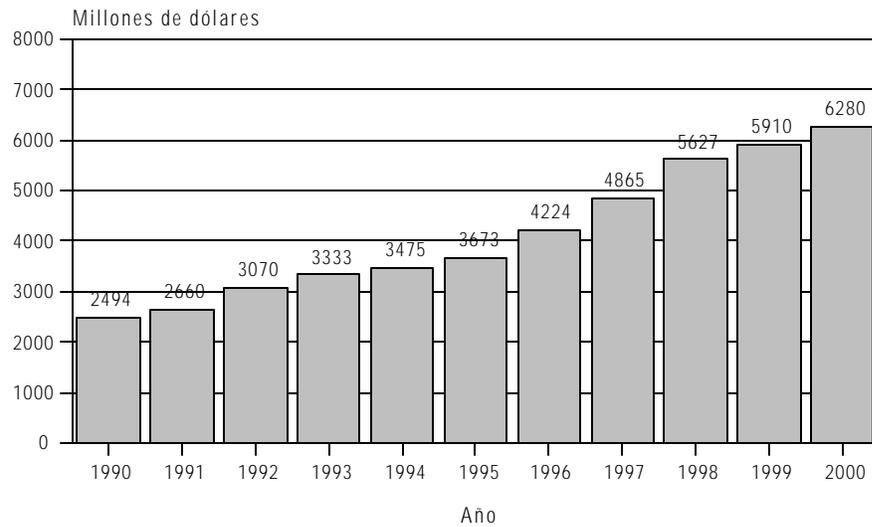
Como se advertirá, PROGRESA constituye un valioso instrumento de política social, el cual podría desempeñar en el futuro un papel relevante para regular la migración hacia Estados Unidos. Si este programa se articulara con un eventual programa de trabajadores temporales con ese país, podría contribuir a convertir los flujos de indocumentados en desplazamientos que ocurran por conductos legales. Ello sería redituable para los propios migrantes puesto que, con los ingresos en Estados Unidos y los obtenidos a través de PROGRESA, podrían ampliar sus capacidades y opciones y podrían aumentar sus activos y su patrimonio, lo que se reflejaría en el bienestar de sus familias en México.

Flujo de remesas y desarrollo regional

Uno de los impactos económicos más directos de la migración es el flujo de remesas que los trabajadores hacen llegar a sus familiares en México. Se trata de recursos que, en paralelo con la migración, han venido creciendo en los últimos años, beneficiando a un número cada vez mayor de mexicanos. De acuerdo con los datos del Banco de México, durante la última década nuestro país recibió por este concepto más de 45 mil millones de dólares (véase gráfica 4.7.4) y tan sólo en el año 2000 ingresaron casi 6 300 millones de dólares, lo que significó cerca de 17 millones de dólares por día.

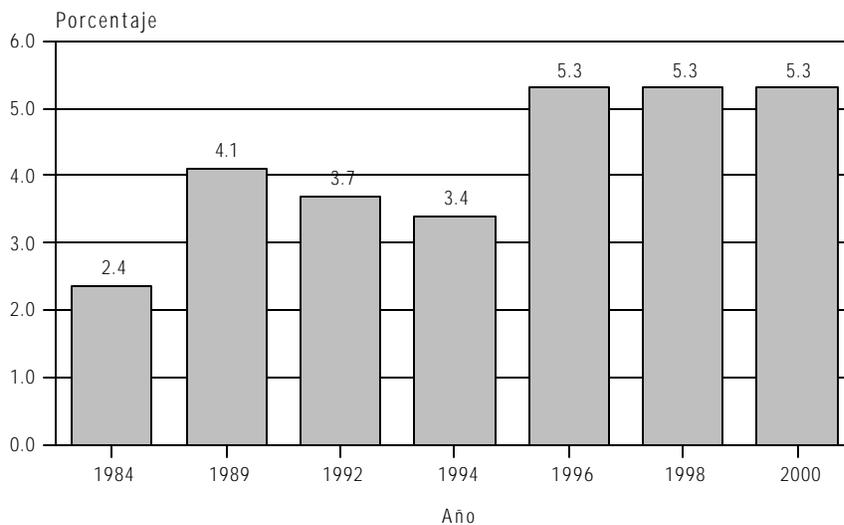
Entre 1992 y 2000 el número de hogares receptores de remesas casi se duplicó, pasando de alrededor de 660 mil a 1.252 millones, es decir, poco más de uno de cada veinte hogares en México (véase gráfica 4.7.5). Cabe señalar que la crisis económica de 1995 se reflejó en un crecimiento considerable del número de hogares que utiliza la migración internacional como opción ante el deterioro de las opciones en México. Tan sólo entre 1994 y 1996, el número de hogares receptores de remesas creció en más de 400 mil, al pasar de 665 mil a 1.076 millones.

Gráfica 4.7.4.
Monto de remesas, 1990-2000



Fuente: elaborado con base en Banco de México, Indicadores Económicos, varios años.

Gráfica 4.7.5.
Porcentaje de hogares que reciben remesas, 1984-2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENIGH, 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

Las remesas tienen efectos visibles en el ingreso familiar, contribuyen a facilitar la compra de bienes de consumo y tienen el potencial para favorecer el ahorro y la inversión en bienes productivos. En el año 2000, alrededor de dos por ciento del ingreso corriente monetario de los hogares en México se fincaba en las remesas. Los datos disponibles revelan que esta importante fuente de ingresos representa más de la mitad del ingreso corriente monetario en los hogares que los reciben, lo cual les permite a sus integrantes acceder al mercado de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, el actual sistema de envío y recepción merma los ahorros y recursos de los migrantes mexicanos mediante el cobro de cuantiosas comisiones y la manipulación desfavorable del tipo de cambio.

Diversas iniciativas de política pública han intentado alentar el uso productivo de las remesas en las zonas de origen de la migración como estrategia complementaria de desarrollo regional. No obstante, la

potencial transformación de estos recursos en inversiones productivas depende no sólo del monto global de las remesas familiares, sino también del uso que los hogares les dan a esos recursos y de las características sociodemográficas de esos núcleos. Dos rasgos son particularmente relevantes: los hogares que reciben remesas mantienen un alto grado de dependencia de los dólares del exterior, al tiempo que la gran mayoría de los hogares receptores se encuentra en las etapas iniciales o finales del ciclo de desarrollo del hogar (ausencia del jefe del hogar; mayor presencia femenina y de adultos mayores y una razón de dependencia más elevada).

Estas características limitan la inversión de las remesas en algún proceso productivo por el peso que tienen para asegurar la sobrevivencia cotidiana. De hecho, la gran mayoría de las transferencias se destina a la satisfacción de necesidades básicas y a la adquisición de bienes de consumo duradero, así como a la compra y mejora de vivienda, y sólo una pequeña proporción es ahorrada por quienes integran los hogares. Los datos recabados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) muestran que casi 40 por ciento de los hogares receptores de transferencias monetarias del exterior son altamente vulnerables ante la posible interrupción del envío, ya que es su única fuente de ingresos y, en consecuencia, dependen totalmente de esos recursos.

Otros factores adicionales que conspiran contra la inversión productiva de las remesas son la excesiva dispersión de los recursos; la nula o escasa capacitación empresarial de los migrantes; la baja rentabilidad de las inversiones en las que usualmente se involucran los trabajadores migratorios; y la poca o nula confianza que tienen en el desempeño gubernamental y la eficiencia de las políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresas.

Todos estos factores sugieren que el potencial productivo de la remesa familiar tradicional es relativamente pequeño, lo que ha llevado a concentrar la atención en esquemas más amplios dirigidos a incentivar inversiones directamente productivas de pequeña y mediana escala. La investigación en este campo ha puesto de manifiesto el potencial que representan las remesas colectivas que envían grupos de migrantes para llevar a cabo obras de beneficio social y comunitario en sus lugares de origen. Como señalan algunos autores, esta opción de financiamiento por lo general funciona en pequeñas comunidades expulsoras donde las personas se conocen, tienen confianza en sus coterráneos y han desarrollado un fuerte y recíproco sentido de solidaridad. El reto consiste en seguir promoviendo y fomentando esquemas similares de asociación orientados a impulsar proyectos de inversión productiva en las comunidades de origen de los migrantes. Se prevé que la instrumentación de esta estrategia podría incrementar las oportunidades de empleo mejor remunerado, con lo cual podría influirse en la intensidad de los flujos migratorios internos en el corto y mediano plazos, así como en el de los trabajadores mexicanos a Estados Unidos en el largo plazo.

Seguridad en la frontera

El control fronterizo estadounidense se ha intensificado en los últimos años. Las estrategias desplegadas tienen el propósito de aumentar los costos de la migración indocumentada y, en consecuencia, disminuir los ingresos exitosos no autorizados. El propósito es cerrar las rutas utilizadas con mayor frecuencia por los traficantes de indocumentados y con ello reducir el tránsito de personas no autorizadas a través de las zonas urbanas de la frontera, buscando desviar el flujo hacia las rutas más remotas y de más difícil acceso, donde la patrulla fronteriza tiene una ventaja táctica, así como potenciar la efectividad de las estrategias de disuasión para desalentar intentos posteriores de cruce fronterizo.

El reforzamiento de la Patrulla Fronteriza, al incrementar el riesgo de aprehensión en la frontera, provocó un aumento significativo en el costo asociado a la utilización de traficantes o polleros. La información disponible también sugiere que la estrategia de control ha sido exitosa al reducir el flujo indocumentado en aquellas zonas donde el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) ha concentrado sus recursos humanos y materiales. Este hecho ha traído consigo la reorientación del flujo del oeste hacia el este y una intensificación de los intentos de cruce por zonas remotas y de mayor riesgo. Así, mientras la patrulla fronteriza redobló la vigilancia en ciertas zonas de la frontera, los inmigrantes incursionaron por puntos nuevos de cruce -o reutilizaron otros- en los cuales, presumiblemente, la probabilidad de éxito es mayor.

El refuerzo del control fronterizo estadounidense

El Gobierno de Estados Unidos puso en marcha a partir de 1994 una nueva estrategia para hacer más costoso y difícil el ingreso de los inmigrantes no autorizados y para controlar el flujo indocumentado en la frontera con México. Para instrumentar esta estrategia, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de ese país recibió más recursos para contratar personal. Tan sólo entre 1993 y 2001 el presupuesto de esta agencia aumentó de 1.5 mil a más de 5 mil millones de dólares, es decir, un monto más de tres veces superior al presupuesto de 1993, lo que hizo posible que el número de agentes fronterizos se incrementara en ese mismo periodo de 3 389 a 8 475 efectivos.

Además del aumento del personal, la Patrulla Fronteriza cuenta ahora con más y mejor equipamiento y tecnología. Entre otros recursos, la Patrulla Fronteriza multiplicó el número de telescopios de rayos infrarrojos para tener mayor visibilidad en la vigilancia nocturna; desplegó sensores electrónicos y de tierra para detectar el calor del cuerpo humano con el fin de proveer información instantánea que permita identificar con precisión la ubicación geográfica del cruce de inmigrantes a lo largo de la frontera; instaló sistemas de video de control remoto para reforzar la vigilancia fronteriza; y adquirió vehículos con características especiales para cubrir la variedad y diversidad de los territorios de la frontera, así como aeroplanos y helicópteros para observar áreas inaccesibles para los vehículos terrestres.

Gracias a la disponibilidad de mayores recursos, el SIN también intensificó los esfuerzos de colocación de muros y bardas en los pasos utilizados tradicionalmente por los traficantes y los indocumentados para cruzar la frontera. Se estima que en mayo de 2001 los obstáculos de esta naturaleza se extendían a lo largo de 76 millas de la frontera con México y esa agencia tenía planes para construir barreras semejantes en 32 millas adicionales. Como parte de la estrategia de control, el SIN desplegó importantes operativos en todos los sectores de la frontera. En fecha reciente, el SIN estimó que, para terminar de instrumentar la estrategia de control, requeriría contar con un número de entre 11 700 y 14 mil agentes, es decir, entre 3 200 y 5 500 efectivos adicionales al número actual, logro que le tomaría entre cinco y nueve años si contara con los recursos necesarios para reclutar a ese personal.

Como consecuencia de la intensificación de los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza y de las estrategias de los propios migrantes, el número de aprehensiones de indocumentados se incrementó de 979 mil en 1994 a 1.643 millones en 2000. Conviene señalar que en el primer cuatrimestre del 2001, el número de aprehensiones disminuyó en alrededor de 26 por ciento con respecto a los aseguramientos registrados en el mismo periodo del año anterior. Para explicar este hecho se han aventurado al menos dos hipótesis: 1) un menor número de indocumentados en Estados Unidos decidió regresar a sus lugares de origen, ya sea porque percibían riesgos crecientes y una mayor dificultad para atravesar la frontera a su regreso, o bien porque fueron informados de la oportunidad de aprovechar los beneficios derivados de la aprobación en el Congreso de la llamada Life Act; y 2) un menor número de migrantes decidió no intentar el viaje hacia Estados Unidos debido a que percibieron que las perspectivas de encontrar empleo en ese país no eran del todo favorables como resultado de la desaceleración de la economía estadounidense, o bien porque estaban más optimistas acerca del futuro en México.

A pesar del reforzamiento del control fronterizo y los crecientes riesgos que conlleva el cruce no autorizado, existe evidencia para sostener que los esfuerzos de disuasión de los indocumentados no han resultado del todo exitosos. De acuerdo con los datos disponibles, más de 70 por ciento del conjunto de indocumentados devueltos en los años recientes declaró tener la intención de llevar a cabo un nuevo intento de cruce en los siete días siguientes al momento de su devolución a territorio mexicano. Esta cifra es superior a la observada en el periodo 1993-1994, cuando cerca de 59 por ciento de los devueltos respondió en el mismo sentido. Como consecuencia, el tiempo de estancia promedio de los migrantes en las localidades mexicanas de cruce aumentó de 3.1 en 1993-1994 a 3.4 días en 1995 y a casi cuatro días en los años más recientes.

La evidencia también indica que el control más rígido de la frontera pudo haber tenido un efecto contrario a los objetivos que le dieron origen. Sabedores de estas medidas, los migrantes suelen permanecer en Estados Unidos cada vez por más tiempo, antes que correr el riesgo de enfrentar esos obstáculos al intentar reingresar a ese país. De hecho, el peso relativo de los integrantes de la corriente laboral que permanecen lo que se pueda o por más de seis meses en Estados Unidos ha crecido significativamente y hoy en día ya es mayoritario.

La estrategia del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos supuso que conforme el cruce por las áreas urbanas fuera cada vez más controlado, las nuevas rutas privilegiarían las áreas más remotas y de más difícil acceso, donde la Patrulla Fronteriza sería capaz de detectar y aprehender con mayor facilidad a los indocumentados. Esta estrategia también asumió que las barreras naturales (como los ríos, las montañas, los desiertos y los terrenos difíciles) contribuirían a detener el flujo no autorizado. Sin embargo, un número significativo de personas ha continuado intentando el cruce indocumentado, con serias amenazas para sus vidas y para su integridad física, debido a la exposición a temperaturas extremas (deshidratación o insolación, hipotermia, etc.), al riesgo de ahogamiento, caídas accidentales, o bien asaltos en áreas remotas.

Los datos de las autoridades mexicanas indican que tan sólo entre enero de 1997 y el 22 de junio de 2001 murieron 1 458 personas y estuvieron en riesgo de morir 4 304 personas más al tratar de cruzar la frontera por zonas peligrosas. Estas cifras constituyen una de las expresiones más descarnadas, preocupantes y brutales de este fenómeno social, inédito en otras fronteras internacionales.

La agenda migratoria bilateral

La búsqueda de soluciones de fondo al problema migratorio exige la cooperación entre ambos países. En este marco, los Presidentes de México y de Estados Unidos, durante su encuentro en Guanajuato en febrero de 2001, reconocieron que la migración es uno de los nexos más sólidos entre ambos países y acordaron iniciar conversaciones formales de alto nivel tendientes a alcanzar acuerdos de corto, mediano y largo plazos, que permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales. El objetivo de estas conversaciones, iniciadas a partir del 4 de abril del presente año 2001 en la ciudad de Washington, es el de avanzar hacia un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado. En estas conversaciones se ha reconocido que este objetivo común sólo puede ser alcanzado mediante un ejercicio binacional de responsabilidad compartida, lo que implica asumir compromisos y obligaciones mutuas.

La agenda acordada por ambos países que orienta las conversaciones en la materia está integrada por los siguientes cinco componentes:

Regularización de la situación migratoria de alrededor de 3.5 millones de mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos.

Establecimiento de un programa de trabajadores temporales que permita el acceso autorizado de la fuerza laboral mexicana a regiones y sectores específicos de los mercados de trabajo de Estados Unidos.

Ampliación de las visas disponibles para los mexicanos, con el fin de acercar su número a la realidad migratoria actual entre ambos países.

Fortalecimiento de la seguridad fronteriza mediante acciones coordinadas entre México y Estados Unidos, con especial énfasis en los esfuerzos dirigidos a prevenir las muertes de migrantes en la frontera común y a combatir el tráfico de personas.

Impulso a programas de desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria en México, articulando estos esfuerzos con la instrumentación de un eventual programa de trabajadores temporales entre ambos países.

Los beneficios del diálogo bilateral ya han empezado a rendir frutos. Los dos gobiernos adoptaron el 22 de junio del presente año un Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, que constituye un acuerdo sin precedente para fortalecer las campañas dirigidas a alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros que corren al cruzar la frontera por las zonas de alto riesgo; reforzar los planes operativos dirigidos a la protección, búsqueda y rescate en zonas peligrosas; e impulsar esfuerzos conjuntos sin precedente para dismantelar y castigar con todo el peso de la ley a los integrantes de las organizaciones dedicadas al tráfico de indocumentados. Además, este Plan de Acción contempla, entre los compromisos asumidos por el gobierno de Estados Unidos, la revisión inmediata de los operativos de control fronterizo y la realización de los ajustes necesarios (o en todo caso la propuesta de alternativas) para prevenir la muerte de migrantes en la región fronteriza.

La relación binacional es cada vez más propicia para impulsar iniciativas audaces, imaginativas y resueltas y para avanzar hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado, en congruencia con los procesos de integración económica y liberalización comercial. El desafío estriba en articular -a partir de un espíritu de responsabilidad compartida- soluciones realistas, constructivas,

integrales y de largo plazo, que sean capaces de conjuntar la amplia variedad de consideraciones que gira en torno al complejo fenómeno de la migración internacional en sus diversas modalidades.

V. Qué se necesita

La política de población de cara al siglo XXI

Los retos enunciados en las secciones previas imponen complejos desafíos a la política de población, la cual deberá responder con oportunidad, equidad y eficiencia a las necesidades y demandas de la población, a fin de lograr que ésta participe "justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

La legitimidad democrática la obtiene un gobierno cuando está en condiciones de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; enfrentar las causas y los síntomas más críticos de la exclusión; ofrecer las oportunidades que demanda el desarrollo pleno de las capacidades individuales, familiares y sociales; y fortalecer un orden institucional capaz de garantizar amplios espacios de participación social, de articular las demandas ciudadanas y responder a ellas; y, en consecuencia, de asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo económico. Para que el gobierno esté en posibilidades de atender las demandas ciudadanas, no basta con elevar la calidad de sus instituciones y revisar sus funciones, sino que también es imprescindible rediseñar la manera de hacer las cosas.

Los desafíos demográficos son cada vez más diversos, complejos y de mayor escala, e imponen retos ineludibles a la capacidad de gobernar. Las sociedades y los gobiernos que no estén preparados para estos cambios se enfrentan con laberintos que implican discontinuidades y riesgos.

La conveniencia de impulsar la política de población en el contexto cambiante del siglo XXI descansa en su idoneidad como instrumento para contribuir a promover el bienestar social y la justicia distributiva, así como para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. El Consejo Nacional de Población, en tanto órgano colegiado a cargo de conducir la política de población, ofrece un marco institucional privilegiado para formular propuestas dirigidas a mejorar la eficiencia de las políticas sectoriales, avanzar en la integración de consideraciones y criterios demográficos en la planeación económica y social, e impulsar la coordinación de acciones institucionales. Estas tareas deben ser llevadas a cabo de una manera cada vez más eficiente y con el concurso de la pluralidad de los actores sociales, con el fin de asumir la responsabilidad insoslayable de conducir y encauzar los fenómenos demográficos.

En esta sección abordamos las transformaciones de carácter normativo, institucional y organizacional que se requieren impulsar para estar en posibilidades de adaptarse a las nuevas realidades y enfrentar los desafíos demográficos de nuestro presente y de nuestro futuro. Ello supone allegarle a esta política pública los medios necesarios para el logro de sus objetivos, redefinir la relación y articulación de la política de población con el resto de las políticas sectoriales y fortalecer la vinculación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo económico, social y humano.

Para adecuar el marco institucional a las nuevas realidades sociodemográficas del país, es preciso:

Modernizar las estructuras institucionales de la política de población.

Potenciar la eficiencia de la política de población.

Fortalecer el federalismo en población.

Alentar la participación ciudadana.

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Promover reformas al marco legal.

Consolidar la proyección internacional de la política de población.

Seguir sustentando la política de población en la investigación y la evaluación.

Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de información y el creciente alcance de los medios de comunicación.

Modernizar la estructura institucional de la política de población

Para enfrentar los desafíos demográficos con oportunidad, equidad y eficiencia, es preciso contar con un sólido marco de trabajo interinstitucional e intersectorial; adecuar las estructuras institucionales a las nuevas realidades y circunstancias del país; y revisar de manera sistemática su diseño y funcionamiento. Para ello resulta imprescindible otorgarle verdadera prioridad nacional a esta política pública, asignándole un presupuesto suficiente al órgano responsable de conducirla y dándole mayor autonomía en el uso de los recursos financieros, en la gestión administrativa y en la estructuración interna de sus incentivos institucionales, con el fin de consolidar su competencia, sus capacidades técnicas y el desempeño de su función coordinadora.

Asimismo, se requiere alentar el compromiso de todas y cada una de las dependencias y entidades que integran el CONAPO con la agenda de la política de población. Una coordinación interinstitucional cada vez más eficiente requiere de actores institucionales comprometidos. La sensibilización en esta

materia es esencial para que los actores institucionales participen como verdaderos protagonistas y beneficiarios de sus acciones.

Potenciar la eficiencia de la política de población

La política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados. La búsqueda de la eficiencia implica, entre otros aspectos, innovar y modernizar los procedimientos propios de la gestión gubernamental en este campo; promover una cultura de mejora continua de sus resultados y de la calidad en la prestación de los servicios brindados; profesionalizar sus cuadros y elevar la responsabilidad y compromiso de sus recursos humanos mediante el establecimiento de sistemas de capacitación continua y permanente. En este contexto, se considera indispensable la creación de un Servicio Civil de Carrera, con el fin de propiciar el más alto desarrollo profesional del personal técnico del CONAPO.

No debe olvidarse que la política de población puede realizar valiosas contribuciones para potenciar la eficiencia de otras políticas públicas. Los instrumentos generados por los esfuerzos de planeación demográfica son de enorme utilidad para trazar escenarios futuros, alimentar las decisiones gubernamentales, orientar los criterios de asignación de los recursos disponibles e identificar en forma precisa los grupos prioritarios de población a los que se busca dirigir las intervenciones gubernamentales. Estos aportes de la política de población contribuyen a asegurar el mayor beneficio social posible de la aplicación eficiente de los siempre escasos recursos gubernamentales.

Fortalece r el federalismo en población

El federalismo es el instrumento privilegiado que el país tiene a su alcance para aglutinar fuerzas y consolidar la integración armónica de lo diverso. Con este fin, el pacto federal define los espacios de autonomía y los universos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 propone avanzar en la consecución de los más altos propósitos nacionales mediante el fortalecimiento del federalismo.

El federalismo constituye un imperativo para dar respuesta a la legítima aspiración de las entidades de la república de contar con gobiernos responsables y ágiles, participar más activamente en el desarrollo del país y atender más oportuna y eficazmente la especificidad de los problemas locales; constituye también una exigencia de la población para reconocerse mejor en las acciones de gobierno; finalmente, es una demanda y un anhelo ciudadano que pone a la sociedad en la posibilidad de contar con una administración pública que responda de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población.

Para enfrentar con éxito los grandes desafíos demográficos de nuestro tiempo, es imperativo que los programas de población adquieran expresión particular en cada estado de la república y brinden respuestas que se adapten a cada lugar y circunstancia. En este sentido, puede decirse que el despliegue de la política de población, como el de otras muchas políticas públicas, ha generado una enseñanza fundamental: la especificidad de los problemas locales exige la atención y participación de las instancias locales, que son las más cercanas y sensibles a las demandas que de ahí emanan.

Un paso importante en el fortalecimiento del federalismo en materia de población se dio a mediados de los ochenta con la creación de los Consejos Estatales de Población (COESPO). En los últimos años, la descentralización se ha visto acompañada de otra que ocurre paralelamente de los estados hacia los municipios, lo que ha precisado la formación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). La creación de estas instancias ha puesto de manifiesto la voluntad política de las autoridades de los órdenes estatal y municipal de participar en la instrumentación de la política de población.

Más recientemente, las reformas al Reglamento de la Ley General de Población dieron lugar a la creación de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, la cual es un foro de consulta de cuño genuinamente federalista que reúne a los responsables de todos los Consejos Estatales de Población para escuchar sus voces, prioridades y aspiraciones e integrarlas en la formulación del Programa Nacional de Población 2001-2006. La creación de este órgano colegiado reconoce, en la práctica, que los avances y logros de esta política pública sólo pueden ser posibles mediante la conformación de una amplia red institucional formada por los tres órdenes de gobierno. Por esta vía, las entidades se convierten en auténticas protagonistas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política y de los programas de población.

El fortalecimiento del federalismo requiere seguir impulsando la descentralización de funciones y atribuciones que son susceptibles de ser ejercidas de manera más oportuna y eficaz por los gobiernos locales; demanda revisar los marcos jurídicos federal y estatales y fortalecer la capacidad institucional de las instancias locales para atender de manera eficaz las necesidades y demandas de la población;

establecer mecanismos más eficientes de coordinación intergubernamental e interinstitucional; y avanzar hacia la municipalización de los programas en la materia.

Alentar la participación ciudadana

El avance hacia el establecimiento de una democracia participativa implica una ciudadanía fortalecida que reclama y asume un papel activo y protagónico en la vida pública y en los procesos de toma de decisión.

De manera creciente, el ciudadano se interesa por los problemas locales, regionales y nacionales, promueve la vigencia de los derechos, presiona y se organiza en torno a causas comunes, participa en múltiples instancias comunitarias y sociales entrelazadas mediante un complejo sistema de interdependencias, formula demandas y propuestas, forma parte de proyectos colectivos y se involucra tanto en la gestión de satisfactores, como en la construcción y edificación de redes de apoyo.

En este marco, se reconoce que las premisas que conforman una cultura incluyente y democrática cobran fuerza y cabal sentido cuando encuentran correspondencia en el desarrollo de estructuras, instituciones y organizaciones que propician el diálogo y el intercambio con miras a enriquecer las políticas públicas, fortalecer la generación de amplios consensos sociales y promover la participación social. Desde esta perspectiva, la política de población reconoce que la única garantía para alcanzar sus objetivos reside en la conjunción de esfuerzos entre un gobierno representativo de los intereses sociales y una ciudadanía cada vez más crítica, exigente, corresponsable y participativa. Un gobierno verdaderamente democrático sabe que cualquier iniciativa reclama una amplia y profunda participación de las diversas instancias de la sociedad civil.

La política de población estableció, desde los albores de su formulación y puesta en marcha, una estrecha y beneficiosa colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones han cumplido con una de las tareas más encomiables en el desarrollo de los programas de población: la de despertar conciencias y voluntades y la de alentar a la creatividad y fuerza propositiva de la sociedad. Su capacidad de respuesta y su disposición a participar en esquemas y relaciones de cooperación se ha manifestado de diversas maneras y ha incluido el desarrollo de programas ejemplares y de iniciativas innovadoras.

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoce que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen normas básicas de la acción gubernamental. Estas dos características suponen que todas y cada una de las políticas públicas establezcan explícita y claramente sus objetivos y metas de corto, mediano y largo plazos; definan con claridad los medios e instrumentos con los cuales se busca alcanzarlos; identifiquen las diferentes instancias involucradas y sus respectivas responsabilidades; provean información sobre la magnitud de los recursos de que disponen y de su ejercicio transparente; establezcan mecanismos de evaluación de sus acciones; y difundan regularmente la información necesaria para dar cuenta de sus resultados.

La política de población, como cualquier otra política pública, está obligada a actuar con transparencia y a someterse permanentemente al escrutinio público. Estas dos características han sido y seguirán siendo una constante en su quehacer.

Promover reformas al marco legal

La política de población, en los inicios del nuevo milenio, está convocada a renovarse, lo que implica, entre otras tareas, reformar el marco jurídico en la materia, toda vez que presenta importantes insuficiencias y necesita ser ampliada y renovada con urgencia. De hecho, la Ley General de Población contiene

144 artículos, de los cuales sólo seis reglamentan lo relativo a la planeación demográfica y a la operación del Consejo Nacional de Población.

La adecuación de la Ley General de Población a las nuevas realidades demográficas del país debe estar dirigida, entre otros aspectos, a fortalecer la organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Población; hacer explícita la concurrencia en materia de población entre la federación, los estados y municipios, así como de sus mecanismos de coordinación; generar espacios para promover la participación ciudadana; y actualizar la membresía del Consejo para incorporar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyo quehacer guarda estrechos vínculos con las causas y consecuencias de los fenómenos demográficos.

Consolidar la proyección internacional de la política de población

El proceso de globalización se ha traducido también en una gradual generalización de conceptos, enfoques, ideas y valores en el campo de la población. Nada encarna mejor esta dimensión que las conferencias globales auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas durante la década de los

noventa. Las agendas de estas conferencias están estrechamente interrelacionadas y de ellas han derivado importantes consensos internacionales para avanzar hacia el desarrollo sustentable; promover el desarrollo social; impulsar una relación más armónica entre población y desarrollo; garantizar el bienestar infantil; proteger el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y apoyar el mejoramiento de la condición social de la mujer.

Los instrumentos emanados de estas conferencias, por la propia fuerza moral que representa el consenso internacional, a menudo han sido adoptados por los gobiernos en el diseño y ejecución de sus políticas de población, en el entendido de que su aplicación requiere la atención de las particularidades de cada país, de conformidad con los procesos legislativos locales y nacionales y la responsabilidad soberana de cada Estado.

México se ha distinguido por su activa participación en los foros internacionales sobre población y desarrollo. Su participación en esos espacios, además de ser parte fundamental del quehacer y del entorno de nuestra política de población, ha constituido un activo importante de la misma, ya que por esta vía ha sido posible impulsarla y proyectarla internacionalmente. Nuestro país ha aportado allí sus puntos de vista, a la vez que su presencia siempre activa le ha permitido intercambiar experiencias, compartir logros y avances, contribuir a la construcción de consensos, y estrechar los vínculos de cooperación con otras naciones. Su acción internacional ha estado orientada por el principio de que la formulación y ejecución de las políticas de población constituyen un derecho soberano de cada nación.

Seguir sustentando la política de población en la investigación y la evaluación

La política de población requiere de un conocimiento científicamente fundado de los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, así como de sus causas y consecuencias. Esta política pública siempre se ha beneficiado del contacto con las instituciones de investigación y con sus científicos más destacados, y ha sabido apoyarse en el conocimiento generado en esos centros para comprender mejor los problemas de población y para plantear propuestas de solución a los mismos. La interacción continua con el ámbito académico ha permitido revisar críticamente los lineamientos de la política de población e incorporar nuevas perspectivas.

Para seguir haciendo frente a los desafíos de la política de población, resulta prioritario continuar impulsando los esfuerzos de investigación y promover su aplicación en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas en la materia. También resulta prioritario fomentar la producción y difusión oportuna de la información demográfica y la capacitación de los recursos humanos en la materia.

Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de información y el creciente alcance de los medios de comunicación

Nuestra sociedad es cada vez más compleja y trabaja con un amplio espectro de temas, intereses y actividades en el ámbito nacional e internacional, cuyo manejo requiere un alto grado de especialización, por un lado, y un estrecho entrelazamiento, por el otro. Estos procesos paralelos de especialización y formación de redes se han visto fortalecidos por las nuevas tecnologías de información y comunicación que posibilitan, al mismo tiempo, la atomización y la concatenación de los procesos de administración y toma de decisiones en los campos político, económico y social.

Las nuevas tecnologías de información han contribuido a desencadenar múltiples cambios en todas las esferas de la actividad humana. Estas transformaciones están obligando a redimensionar el tiempo y el espacio y están contribuyendo a revolucionar la manera de trabajar, aprender y comunicar, así como la de enseñar, vender, transmitir datos o información o interrelacionarnos con nuestros semejantes. Gracias a las modernas tecnologías, las organizaciones privadas y sociales, los centros de enseñanza e investigación, el gobierno y las personas están logrando transitar de la producción y el intercambio aislado de información hacia un uso cada vez más integral de la misma.

Las nuevas tecnologías posibilitan el acceso a información y servicios de índole variada con oportunidad, rapidez y transparencia, convirtiéndose en un valioso instrumento para la sociedad y en un importante factor de desarrollo. La incorporación de las modernas tecnologías de información y comunicación en los procesos y servicios que proveen las instituciones gubernamentales redundan en beneficio directo de los ciudadanos.

De hecho, la administración pública tiene en las herramientas informáticas un recurso imprescindible de interacción con la sociedad.

En el ámbito de la política de población, el propósito de extender y arraigar una más sólida cultura demográfica encuentra aliados estratégicos en los medios de comunicación, en la red electrónica y las nuevas tecnologías de información. Con el uso de estas herramientas, las acciones de la política de población en materia de información, educación y comunicación en población, no sólo verán ampliada su cobertura e impacto, sino que al mismo tiempo diversificarán su plataforma de servicios, permitirán disponer de un espacio interactivo permanente y darán lugar al despliegue de esfuerzos de capacitación cada vez más ambiciosos.

VI. A dónde queremos llegar

Ejes, visión y misión

La política de población está cimentada en seis valores éticos (libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía, equidad y responsabilidad social) y en cuatro principios que orientan su quehacer (plena vigencia y protección de los derechos humanos; empoderamiento de hombres y mujeres y ampliación de sus capacidades; igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios relevantes; y respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica).

Ejes

Además de estos valores y principios básicos, la política de población posee algunas características particulares que guardan correspondencia con la naturaleza de los fenómenos demográficos y cuya identificación contribuye a dilucidar o confirmar su orientación y alcance. Desde esta perspectiva, la política de población es:

Educativa y persuasiva.

Sistémica.

Multisectorial.

Promotora de la sustentabilidad.

Apoiada en la definición de estrategias diferenciadas.

Orientada por los enfoques territorial, del curso de vida y de la familia.

Caracterizada por una visión de largo plazo.

La política de población tiene en la educación y la persuasión un instrumento privilegiado para buscar concordancia entre los intereses individuales y sociales. Como ya se señaló, los fenómenos demográficos derivan de la agregación de decisiones individuales y familiares aisladas que expresan el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales, de modo que, para ser exitosa, la política de población depende

de su capacidad para presentar a las personas opciones favorables y viables que las habiliten a tomar decisiones libres, responsables y sustentadas en el convencimiento y en el conocimiento maduro de sus fortalezas, recursos, límites y posibilidades.

La política de población es sistémica porque en su formulación considera simultáneamente al conjunto de factores del cambio demográfico y no exclusivamente a uno de ellos. Dicho de otro modo, la fecundidad, la mortalidad y la migración constituyen un sistema, cuya interacción contribuye a determinar el

tamaño, la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población. Los tres componentes del cambio demográfico están mutuamente interrelacionados, de manera que la intervención sobre alguno de ellos desencadena tarde o temprano reacciones en las dos restantes. La política de población está obligada a reconocer este hecho y a incorporarlo en su diseño e instrumentación.

La política de población es multisectorial porque reconoce que los fenómenos demográficos son a la vez causa y efecto de procesos de orden económico, social, político y cultural, lo que obliga a actuar con medidas que estén integradas al resto de la acción pública. La política de población, así concebida, excluye de su diseño y de su instrumentación una visión autónoma y compartimentalizada. Esta característica exige a la política de población la construcción de amplios y sólidos vasos comunicantes con el resto de las políticas públicas y a instrumentar un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación y la gestión gubernamental.

La integración es de crucial importancia para contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población, con miras a promover la equidad y la sustentabilidad y a

elevar la calidad de vida de los habitantes del país. La integración también es necesaria para llevar a cabo una planeación y una gestión pública más informada y eficiente. Finalmente, la integración constituye una estrategia dirigida a aprovechar las áreas de refuerzo recíproco y las sinergias de las intervenciones públicas. Este es un mecanismo promisorio que puede incentivar a los diferentes sectores a participar en forma coordinada y concertada en beneficio de la sociedad.

La política de población es promotora de la sustentabilidad porque la protección de la base de recursos naturales y la preservación del capital natural del país es una condición para avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población y constituye el correlato necesario de un poblamiento más equilibrado, todo lo cual exige reconocer cabalmente los complejos vínculos entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo, gestionar adecuadamente esas relaciones y equilibrarlas de manera armoniosa y dinámica.

La política de población está apoyada en estrategias diferenciadas porque toma en cuenta los contrastes y diferencias en el comportamiento demográfico de los diferentes grupos y regiones del país, cuyas raíces más profundas se localizan en las particularidades de los procesos sociales, económicos y culturales. La política de población reconoce que para potenciar su eficiencia y apoyar los esfuerzos en favor de la equidad social, es preciso considerar las diferencias entre el norte y el sur del país, entre ricos y pobres y entre la población de diferentes orígenes culturales y étnicos, así como adecuar sus estrategias y acciones a las necesidades de los diferentes grupos y segmentos de la población. Desde esta perspectiva, puede decirse que la política de población incluye a todos los mexicanos y, al considerar sus diferencias, propicia su eficacia y su más equitativa aplicación.

La política de población está orientada por la perspectiva del curso de vida porque las biografías humanas, desde el punto de vista demográfico, guardan cierto orden característico, es decir, exhiben un calendario de eventos y un conjunto de transiciones socialmente relevantes. Desafortunadamente, los vínculos entre el comportamiento demográfico y la trayectoria de vida de las personas han estado tradicionalmente ausentes en la formulación y en la instrumentación de la política de población. Es preciso incorporar explícitamente la dimensión del curso de vida en la formulación e instrumentación de esta política pública, toda vez que el bienestar de las personas es su objeto y su principal razón de ser. De hecho, la política de población supone una serie de intervenciones a lo largo de la trayectoria vital de las personas. Esta y otras políticas públicas deben desarrollar mecanismos dirigidos a contar con un balance adecuado de las mismas en las distintas etapas del curso de vida, así como reforzarlas cuando tienen un mayor impacto o bien cuando son mayores los riesgos y vulnerabilidades que encaran las personas.

La política de población se ancla en el enfoque de familia porque esta unidad constituye el ámbito fundamental de la planeación demográfica y porque desempeña un papel crucial tanto en la toma de decisiones de las personas relativas a los eventos demográficos, como en los esfuerzos dirigidos a lograr el bienestar de sus miembros.

La política de población se apoya en el enfoque territorial porque el territorio, entendido como la trama de relaciones sociales que se articulan en torno a un espacio físico determinado, no es estático, sino que se torna cada vez más dinámico, flexible y reestructurable a raíz de las profundas transformaciones provocadas por la revolución científico-técnica, contribuyendo, por esta vía, a debilitar muchos de los obstáculos y barreras que en otras épocas se interponían a la movilidad territorial de la población. Estos procesos de cambio propician que segmentos cada vez más amplios de población respondan rápidamente a informaciones y oportunidades distantes que se originan incluso más allá de las fronteras nacionales, al tiempo que la creciente exposición de las poblaciones locales a las fuerzas de la globalización es cada vez más notoria por sus consecuencias sobre otros factores demográficos.

La política de población se caracteriza por una visión de largo plazo y debe tener un alto grado de continuidad en sus acciones, porque los fenómenos demográficos tienen su propia inercia (interconstruida en la propia estructura por edades) y sus efectos se hacen sentir durante periodos muy prolongados. En este marco, debe reconocerse que para encauzar la evolución de los fenómenos demográficos y para convertirlos en un verdadero factor de desarrollo, los esfuerzos institucionales no pueden descansar en medidas de carácter coyuntural o de corto plazo, sino que deben caracterizarse por tener un alto grado de continuidad en el tiempo y contar con una visión de largo plazo para prever y anticipar el futuro que nos aguarda.

Con base en estas características, así como en sus valores y principios, la política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados y a hacer más eficiente su quehacer.

Visión

De conformidad con los valores, principios y ejes de la política de población:

El Programa Nacional de Población 2001-2006 anticipa que el derrotero seguido por la transición demográfica -sustentada en la ampliación de las capacidades y opciones de las personas, el ejercicio pleno de sus derechos, el desarrollo integral de las familias y la igualdad y equidad entre hombres y mujeres- contribuirá a sentar bases firmes para impulsar un desarrollo económico, social y humano justo, incluyente y sustentable.

En el 2025, México habrá alcanzado 126 millones de habitantes y crecerá cada vez más lentamente, con un perfil más "entrado en años". Gracias a la trayectoria seguida por la fecundidad y la mortalidad, y debido a los esfuerzos dirigidos a multiplicar las inversiones en capital humano y las oportunidades de empleo adecuadamente remuneradas, la población continuará aprovechando los beneficios que derivan de la ventana de oportunidad demográfica abierta desde principios del siglo XXI. En este contexto, las personas y las familias serán apoyadas en las etapas críticas del curso de vida cuando acumulan mayores responsabilidades sociales y familiares o cuando enfrentan situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

En 2025, la población mexicana será eminentemente urbana y los flujos migratorios predominantes serán de carácter urbano-urbano y metropolitano-urbano, destacando la intensa desconcentración económica y demográfica de las áreas metropolitanas del país, así como el fortalecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, lo que propiciará una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional. En consecuencia, el sistema urbano nacional será más sólido y diversificado y la expansión de los varios cientos de ciudades será cada vez más ordenada, con mejoras considerables en su equipamiento, infraestructura y dotación de servicios.

Una proporción de la población significativamente menor a la actual habitará en el ámbito rural, que será más productivo y estará más integrado al circuito moderno de la economía, lo que favorecerá el acceso de su población a los servicios esenciales, cumpliendo de este modo con los principios y aspiraciones nacionales de justicia distributiva.

Finalmente, la migración de mexicanos a los Estados Unidos tendrá lugar bajo un régimen legal, digno, seguro y ordenado.

Misión

Una vez identificados los principios y ejes rectores, y teniendo en mente la visión antes descrita, el Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad asume como misión la siguiente:

Potenciar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución en el territorio nacional, con el fin de contribuir a lograr -en el ámbito de su competencia- que los mexicanos y las mexicanas participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico, social y humano.

VII. Qué camino vamos a seguir

Objetivos, estrategias y líneas de acción

En concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y con los objetivos rectores de las tres áreas que agrupan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (véase esquema 7.1), el Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico

México es un país lacerado por profundas desigualdades sociales. Los extremos de la pobreza y la opulencia se reflejan en la existencia de variados regímenes demográficos. De hecho, las desigualdades e insuficiencias de nuestro desarrollo se expresan en una transición demográfica hasta cierto punto "polarizada" donde las entidades más desarrolladas y los segmentos sociales más prósperos ya han alcanzado las fases más avanzadas de este proceso, mientras que los estados y grupos sociales y étnicos que experimentan los mayores grados de marginación aún se encuentran muy rezagados. Los patrones de alta mortalidad y alta fecundidad se entrelazan con la pobreza mediante una circularidad perversa que tiende a perpetuar contrastes y rezagos y a reproducir un esquema de desarrollo profundamente desigual, propiciando incluso la transmisión intergeneracional de las situaciones de privación y exclusión.

En consecuencia, resulta imprescindible romper este círculo vicioso, para lo cual se requiere actuar simultáneamente en ambos frentes y reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano. Por un lado, los programas dirigidos a reducir la pobreza constituyen medidas esenciales para impulsar el cambio demográfico, sobre todo las dirigidas a

ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de las personas. Por el otro, las acciones orientadas a enfrentar el rezago demográfico contribuyen a complementar, reforzar y potenciar las acciones de superación de la pobreza, favoreciendo la adopción de decisiones libres, responsables e informadas, el ejercicio de las libertades y derechos en los ámbitos de relevancia demográfica, y contribuyen a fomentar la iniciativa y el compromiso individuales para llevar a cabo el proyecto de vida que las personas tienen razones para valorar.

Objetivo 2. Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

El principio que tradicionalmente ha regido las acciones de la política de población en esta materia está plasmado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todos los individuos “tienen el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, acerca del número y espaciamiento de sus hijos”, con pleno respeto a su dignidad, sus valores y sus convicciones.

La política de población reconoce que el disfrute de otras muchas libertades y derechos de ciudadanía social se ve favorecido por la expansión de las capacidades de las personas para cristalizar sus decisiones y preferencias en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Para garantizar el derecho a decidir sobre estos asuntos, se requiere -entre otras muchas tareas- contribuir a empoderar a las personas para que conozcan sus derechos y sepan cómo ejercerlos; seguir impulsando cambios institucionales para que las diversas aportaciones sustantivas del enfoque de la salud reproductiva sean plena y cabalmente integradas a la operación de los servicios; ampliar la gama de los componentes de salud reproductiva que se ofrecen; intensificar los esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad de los servicios; dar respuesta a las demandas crecientes de información y consejería en la materia; abatir la demanda insatisfecha de métodos de regulación de la fecundidad; y garantizar la disponibilidad de la amplia variedad de métodos seguros y efectivos en los servicios de salud reproductiva. El compromiso de la política de población es poner al alcance de los hombres y las mujeres del país la información y los medios para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos en este ámbito.

Objetivo 3. Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad

La evolución de la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional ha entrañado importantes y significativos cambios en la estructura por edad de la población que se verán profundizados en los años por venir, conforme avance la transición demográfica, lo que tendrá enormes ramificaciones y consecuencias para la vida económica, social, cultural y política del país. Estos cambios demográficos abren nuevas oportunidades e imponen complejos desafíos emergentes que obligan a evaluar permanentemente

los criterios de asignación de los recursos disponibles, con el fin de potenciar el impacto social de su aplicación eficiente.

La política de población tiene la responsabilidad de anticipar las tendencias demográficas y promover la atención de las demandas que se derivan de los cambios en la estructura por edades mediante las acciones sectoriales que llevan a cabo, en sus respectivos ámbitos de competencia, cada una de las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población. El desempeño eficiente de estas tareas implica movilizar recursos, voluntades y conciencias para atender esas demandas con oportunidad, equidad y eficiencia, con miras a avanzar en la consecución del objetivo central de la política de población, que es el de lograr que la población “participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”.

El tránsito de una población “joven” a otra “más entrada en años” abrirá una ventana de oportunidad transitoria durante el curso de las primeras tres décadas del presente siglo. La política de población deberá establecer los lineamientos y orientaciones prioritarias que deberán seguir las políticas sectoriales para potenciar los beneficios derivados de esta ventana de oportunidad única e irrepetible.

Objetivo 4. Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar

La transición demográfica ha contribuido a propiciar importantes cambios en el volumen, el tamaño, la estructura y la organización de las familias, modificando el entorno en el que tienen lugar las relaciones familiares. El incremento en la esperanza de vida, el descenso de la fecundidad, las modificaciones en los patrones reproductivos y las transformaciones en las pautas de formación y disolución familiar constituyen algunos de los factores que contribuyen a explicar la emergencia de una diversidad de arreglos familiares donde se estructuran las trayectorias de vida de hombres y mujeres.

Para la política de población, la familia constituye el ámbito natural para la planeación demográfica. En su seno se configuran las decisiones que, de manera agregada, determinan el tamaño, la dinámica y la estructura de la población. La importancia de la familia está reconocida expresamente en la Constitución Política, la cual, en su artículo cuarto, garantiza la protección a la organización y el desarrollo de la familia. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Población señala que los programas de población procurarán vincular a la familia con los objetivos nacionales del desarrollo, fomentar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre sus miembros, evitar toda forma de abuso o violencia familiar y promover la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres, así como impulsar la participación de sus integrantes en un marco de corresponsabilidad.

México requiere de familias cada vez más fortalecidas para velar por el bienestar y el desarrollo integral de sus miembros. Para ello, resulta indispensable contribuir a ampliar las capacidades de las familias y reforzar su papel como agente de bienestar; aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida; proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza o bien aquellos que combinan varios tipos de vulnerabilidad; crear condiciones cada vez más propicias para que los hogares puedan desarrollar estrategias tanto de formación y utilización del capital humano, como de acumulación y movilización de activos; fomentar la igualdad de derechos y obligaciones de todos sus miembros y contribuir a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus integrantes.

Objetivo 5. Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable

La migración y la distribución territorial de la población constituyen fenómenos de enorme relevancia para el desarrollo nacional y para la integración de los grupos marginados al disfrute de sus beneficios. Históricamente, la población de México se ha caracterizado por una alta concentración en las grandes ciudades y su dispersión en decenas de miles de localidades rurales pequeñas, aisladas y dispersas, donde millones de familias padecen privaciones que lastiman su dignidad y les impiden el desarrollo pleno de sus potencialidades.

La Ley General de Población confiere al Consejo Nacional de Población la responsabilidad de "procurar la movilización de la población entre las distintas regiones de la república, con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional". Para el cumplimiento de este propósito, el Reglamento de la Ley General de Población otorga al Consejo la atribución de promover programas y medidas que contribuyan a regular la migración interna mediante "la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, conforme a su competencia y objeto, en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales". En particular, dicho Reglamento establece que "los programas de desarrollo regional y urbano deberán prever el impacto que generen sobre la distribución de la población, los cuales deberán ser congruentes con los lineamientos establecidos por los programas en materia de población y con las previsiones, criterios y consideraciones demográficas determinados por el Consejo."

La política de población se propone avanzar en el logro de una distribución de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable, mediante el impulso de estrategias y programas que aprovechen la valiosa oportunidad que representa la reestructuración y el reordenamiento económicos hacia zonas alternas a las grandes ciudades. Así, las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población promoverán y llevarán a cabo un conjunto de políticas y programas para continuar regulando la expansión y el crecimiento demográfico de las grandes metrópolis y para fortalecer a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de las corrientes migratorias, al tiempo que impulsarán programas y acciones para fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional, mediante la atención a la población rural más desfavorecida y la creación de alternativas a la emigración rural que descansen en el fortalecimiento de los centros regionales de población, de los centros estratégicos comunitarios y los centros proveedores de servicios, entre otras estrategias.

Objetivo 6. Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos

La migración de mexicanos a Estados Unidos se ha intensificado y alcanzado magnitudes cada vez mayores en las últimas tres décadas. En nuestro país, este fenómeno tiene un impacto demográfico significativo e incide en la estructura de la población y en su distribución territorial, al tiempo que tiene profundas consecuencias económicas, sociales y culturales en muy distintos ámbitos regionales. De hecho, este fenómeno ha adquirido un poderoso *momentum* que lo hace muy difícil de detener, por lo que probablemente seguirá su curso en el corto y mediano plazos.

Frente a estas tendencias, la política de población reconoce la necesidad de diseñar e instrumentar medidas imaginativas, resueltas y con una visión de largo plazo que promuevan, en el ámbito de la relación bilateral y bajo el principio de responsabilidad compartida, el tránsito hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado.

Este objetivo supone, por un lado, brindarle un significativo impulso a los programas y acciones de desarrollo económico, social y humano en las zonas de alta intensidad migratoria en nuestro país, y, por el otro, otorgar a la cooperación bilateral un papel preponderante para edificar puentes de entendimiento que contribuyan a identificar soluciones provechosas para ambas partes. En este marco, resulta indispensable desarrollar un conocimiento objetivo y más preciso del fenómeno migratorio y elaborar propuestas realistas y viables dirigidas a administrarlo, con el fin de minimizar sus costos y maximizar sus beneficios.

Objetivo 7. Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica

El cambio que ha experimentado México en su dinámica demográfica es inédito en la historia del país y ha sido modelado por sus habitantes en ejercicio pleno de sus libertades y derechos. La modificación de las conductas relativas a la fecundidad, la migración y la atención de la salud se explica, en buena medida, por la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica y por la difusión de prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida. Las acciones de educación y comunicación en la población constituyen una pieza angular para favorecer cambios en los valores, las actitudes y los comportamientos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica.

De acuerdo con el artículo décimo del Reglamento de la Ley General de Población, el Consejo Nacional de Población tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar los programas de información, educación y comunicación en población. Gracias a estos esfuerzos y a sus innegables resultados, hoy en día se reconoce que este tipo de acciones constituyen una de las inversiones más importantes que la sociedad pueda hacer para formar ciudadanos informados, libres y responsables, para moldear una conciencia pública motivada y para promover la participación de las personas en la solución de los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población que afectan su calidad de vida.

Objetivo 8. Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional

La política de población ha edificado sus instituciones a lo largo de casi tres décadas. Su actuación se ha fundado, desde sus orígenes, en el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los valores culturales de la población mexicana. Para dar cabal cumplimiento a los fines de esta política pública, la Ley General de Población establece las bases y procedimientos de coordinación interinstitucional y las relativas a la participación de las entidades federativas y de los municipios en su instrumentación, así como las correspondientes al desarrollo de las tareas de planeación e integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

La política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados y a hacer más eficiente su quehacer. Los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales experimentados por el país, abren nuevas oportunidades y plantean complejos desafíos a la política de población, lo que exige que su marco jurídico, mecanismos de coordinación, reglas de operación y bases de planeación se adecuen a las nuevas realidades sociodemográficas del país; se intensifiquen las acciones de cooperación internacional; y se atiendan las especificidades de los contextos locales y regionales, promoviendo la participación de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

Estrategias

Estos ocho objetivos habrán de concretarse mediante el establecimiento de once estrategias sustantivas y cinco estrategias instrumentales (véase esquema 7.2). Las primeras se relacionan de manera directa con los objetivos del Programa Nacional de Población 2001-2006, en tanto que las segundas tienen como propósito potenciar la capacidad de respuesta institucional de la política de población. Las estrategias de este programa son las siguientes:

1. Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.
2. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas.
3. Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos de manera libre, responsable e informada en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.
4. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico.
5. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación.
6. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor.

7. Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida.
8. Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración.
9. Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros regionales de población.
10. Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias.
11. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.
12. Avanzar hacia un auténtico federalismo en población.
13. Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población.
14. Intensificar la cooperación internacional en materia de población.
15. Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población.
16. Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población.

Esquema 7.1 Vínculos entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Población 2001–2006

OBJETIVOS	
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN
Área de desarrollo social y humano	
Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico
Fortalecer la cohesión y el capital sociales	Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar
Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza	Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable
Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos	Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica
Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones	Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional
Área de crecimiento con calidad	
Conducir responsablemente la marcha económica del país	Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad
Área de orden y respeto	
Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial	Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción
	Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos

Esquema 7.2. Objetivos y estrategias del Programa Nacional de Población 2001–2006

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
-----------	-------------

Contribuir a romper el círculo perverso entre pobreza y rezago demográfico	Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas.
Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción	Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.
Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad	Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor.
Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar	Acrescentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida.
Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable	Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración. Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros de población.
Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos	Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias.
Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional	Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población. Avanzar hacia un auténtico federalismo en población. Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población. Intensificar la cooperación internacional en materia de población. Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población. Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población.

Estrategia 1

Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza

A lo largo del siglo xx, México realizó extraordinarios esfuerzos para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo social y humano. Los cambios económicos, sociales, políticos y culturales ocurridos a lo largo del último siglo contribuyeron a ampliar las capacidades y opciones de las personas para realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar, entre las cuales destacan la capacidad de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable; la de acceder al conocimiento; y la de contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso. La sistemática ampliación de esas capacidades y opciones básicas ha contribuido a proporcionar a las personas un horizonte de mayor certidumbre y seguridad a lo largo de su curso de vida y el de sus descendientes. Esta ventaja social era en el pasado un privilegio de los grupos de altos ingresos.

Otras libertades y derechos que las personas obtuvieron con el proceso de desarrollo social y humano de México han contribuido a ampliar las opciones y funcionamientos de las personas. Cabe destacar,

entre ellas, el ejercicio pleno de los derechos humanos, que ha hecho posible la emergencia de una ciudadanía capaz de controlar los eventos cruciales en su vida, como la decisión de unirse, tener hijos y espaciarlos, la de transitar libremente por el territorio nacional o la de establecer su residencia en el lugar que se desee.

El desarrollo social y humano se encuentra íntimamente vinculado con la transición demográfica, pues la ampliación de las libertades, capacidades y opciones de las personas se manifiesta y relaciona estrechamente con la disminución de la mortalidad y la fecundidad, así como con la movilidad territorial. En particular, cabe señalar que el mejoramiento de la condición social de las mujeres, así como su mayor capacidad de agencia, poder de decisión y autonomía, se ha traducido en una disminución significativa de la fecundidad, al tiempo que el aumento de sus niveles educativos ha contribuido a reducir la mortalidad infantil y en la niñez.

México es un país con un grado de desarrollo humano medio, que ocupa el lugar número 52 en una clasificación internacional que considera a más de 170 países del mundo. Sin embargo, ese logro nacional oculta profundas inequidades regionales. Aun cuando las profundas diferencias regionales que describe el índice de desarrollo humano se basan en un reducido número de capacidades básicas, no debe perderse de vista que sin ellas muchas otras opciones y funcionamientos no podrían realizarse. Además, su privación se relaciona con otras carencias y rezagos, conformando una circularidad perversa con los fenómenos demográficos. De hecho, las entidades y regiones con los menores niveles de desarrollo social y humano se encuentran rezagados en el proceso de transición demográfica y viceversa.

Por esta razón, la política de población reconoce como una de sus prioridades la de propiciar sinergias positivas entre, por un lado, las estrategias más amplias del desarrollo social y humano y de superación de la pobreza, y por el otro, el proceso de transición demográfica, con pleno respeto a las garantías individuales y derechos humanos de las personas y en condiciones de equidad entre hombres y mujeres. Como se comprenderá, el fortalecimiento de la estructura de oportunidades sociales en las zonas con menores niveles de desarrollo social humano, así como la atención de los rezagos sociodemográficos, requieren el despliegue de las energías individuales y comunitarias y la focalización de las acciones gubernamentales.

Propósito

Acompañar las acciones de población con las dirigidas a ampliar las capacidades y opciones de las personas, con el propósito de garantizar el ejercicio pleno de sus libertades y derechos y contribuir a realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar.

Metas de impacto

Aumentar la esperanza de vida al nacimiento de la población mexicana en al menos 1.7 años entre 2000 y 2006 y acortar en alrededor de 15 por ciento la distancia promedio que separa a las entidades federativas en cuanto a los niveles de este indicador.

Las acciones orientadas a superar la desnutrición y abatir la mortalidad perinatal e infantil, principalmente la originada en las enfermedades infecciosas y parasitarias, se traducirán, de acuerdo con el Programa Nacional de Salud 2001-2006, en un descenso de la probabilidad de fallecer en el primer año de vida de 30 por ciento entre 2000 y 2006. Con el fin de avanzar hacia un desarrollo humano más equitativo, este programa se propone adicionalmente reducir en al menos 20 por ciento la distancia promedio que separa a las entidades federativas en cuanto a sus niveles de mortalidad infantil.

Meta operativa

Publicar un informe anual sobre los vínculos entre la población y el desarrollo humano.

Líneas de acción

1. Diseñar y promover estrategias dirigidas a acompañar los programas y acciones en materia de población con los de desarrollo humano y social

Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, a través de la operación de la comisión de trabajo sobre población y desarrollo humano del CONAPO y la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas.

Proponer e impulsar estrategias de focalización y acompañamiento de acciones en las zonas de mayor rezago social y demográfico.

2. Fortalecer las inversiones en capital humano en las etapas iniciales del curso de vida de las personas para enfrentar el rezago social y demográfico y contribuir a romper el círculo perverso que representa la transmisión intergeneracional de la pobreza

Garantizar una atención prenatal adecuada, un nacimiento con un mínimo de riesgos y una vigilancia estrecha del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.

Proveer asistencia alimentaria a niños y niñas que viven en condiciones de pobreza y marginación y articularla con otras acciones de promoción de la salud y orientación nutrimental.

Realizar actividades de sensibilización, en coordinación con los responsables de los servicios de salud de las entidades federativas, para atender las prioridades de salud de las mujeres en situación de desventaja social, como son las mujeres jefas de familia, indígenas, discapacitadas y mujeres en reclusión.

Fortalecer y mejorar los hábitos alimentarios de la población.

Promover y fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan programas alimentarios y nutricionales para optimizar los beneficios y que éstos lleguen a toda la población con mayores desventajas.

Proteger el desarrollo y ampliación de las capacidades de los niños y niñas que pertenecen a grupos y hogares en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social.

Desarrollar iniciativas para apoyar y fomentar la formación y la participación de los padres y madres de familia en la educación y el desarrollo integral de sus hijos e hijas.

Promover la intensificación de los esfuerzos dirigidos a apoyar la estimulación y el desarrollo infantil temprano.

3. Ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo

Fortalecer los programas de la educación básica, con particular énfasis en los de tipo compensatorio.

Mejorar el acceso de las mujeres en situación de pobreza extrema en todos los niveles y modalidades de la educación.

Ampliar, diversificar y mejorar la oferta educativa de la educación media superior y superior.

Apoyar los programas de becas dirigidos a la población de bajos recursos.

Fortalecer la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Impulsar la convergencia de acciones educativas dirigidas a los jóvenes y adultos en condición de pobreza que no saben leer y escribir o que no concluyeron su educación básica.

Apoyar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de educación bilingüe e intercultural dirigida a los pueblos indígenas.

4. Mejorar las condiciones de salud de la población con mayores rezagos y fomentar una cultura de la prevención y del cuidado de la salud, que proteja a las personas, con una visión de largo plazo, de daños en etapas posteriores de sus vidas

Fortalecer los programas de salud orientados a reducir los rezagos que afectan a la población en situación de pobreza.

Intensificar las acciones de información, educación y comunicación que fomenten el cuidado de la salud y propicien hábitos y comportamientos saludables.

Desarrollar e instrumentar mecanismos que permitan ampliar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas.

México inicia el siglo **xxi** con grandes carencias en su parque habitacional: una de cada siete viviendas tiene piso de tierra y más de una de cada tres está construida con materiales ligeros, naturales o precarios

5. Fortalecer los programas dirigidos a apoyar la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de las viviendas y a la formación de un patrimonio básico entre las familias de escasos recursos

Apoyar a las familias de menores ingresos para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda e impulsar programas de construcción de vivienda progresiva o popular.

Fortalecer las acciones de saneamiento ambiental y de dotación de servicios básicos a las viviendas.

Llevar a cabo acciones que contribuyan a brindar certeza jurídica sobre la titularidad de los derechos de propiedad del patrimonio inmobiliario de las personas y las familias.

Atender la problemática de la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios, con énfasis en la protección efectiva de los derechos de propiedad y en la organización productiva.

6. Promover y llevar a cabo investigaciones orientadas a explorar los vínculos entre población y desarrollo social y humano

Elaborar y publicar índices a escala nacional, estatal y municipal de desarrollo humano, relativo al género, de potenciación y de pobreza humana.

Impulsar estudios sobre las relaciones entre los fenómenos demográficos y el desarrollo social y humano y formular recomendaciones de política a partir de los resultados de investigación.

Estrategia 2

Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas

México es una nación pluriétnica y multicultural. Actualmente se reconocen 63 grupos etnolingüísticos en el país, por lo que la identidad mexicana adquiere sentido y contenido particular entre las distintas etnias y grupos sociales que constituyen la población nacional. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser y seguir siendo diferentes, al tiempo que sus integrantes reclaman condiciones de vida dignas y el ejercicio pleno de sus derechos.

México precisa fomentar una conciencia nacional que conciba la diversidad como fuente de riqueza y como motor del desarrollo. La sociedad mexicana no será verdaderamente justa e incluyente mientras subsistan condiciones de pobreza, marginación y exclusión social entre los pueblos indígenas y otros grupos de la sociedad. La situación de los pueblos autóctonos es de profunda desventaja social, la cual es el resultado de un complejo entramado de fuerzas económicas, sociales, políticas y culturales.

La gran mayoría de los indígenas del país comparte una situación de pobreza extrema, que se manifiesta en las pésimas condiciones de sus viviendas; en los graves rezagos de infraestructura y atención de la salud; en los altos niveles de analfabetismo e inasistencia escolar; en su inserción en actividades de baja productividad, y, en general, en los graves problemas que enfrentan por el constante deterioro de su hábitat natural. Las investigaciones realizadas por el CONAPO demuestran con claridad que los rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo social y humano pueden alcanzar en el interior de una misma entidad federativa un nivel casi tres veces superior entre las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. No debe olvidarse que de las más de 16 200 localidades con 40 por ciento o más de hablantes de lengua indígena en 1995, casi 15 700 eran de alta y muy alta marginación.

El comportamiento demográfico de la población indígena está estrechamente asociada a la pobreza y al rezago socioeconómico que padecen sus integrantes, así como a la dispersión y al relativo aislamiento en el que viven, lo que da forma a un régimen caracterizado por una fecundidad temprana y elevada; intervalos cortos entre nacimientos; y un perfil epidemiológico que tiene como rasgos principales tanto una elevada mortalidad infantil y general, como patrones de enfermedad y muerte donde predominan la desnutrición y las enfermedades infecciosas y parasitarias.

La política de población tiene la responsabilidad de identificar y atender, en el ámbito de su competencia, los profundos rezagos, privaciones y carencias que prevalecen en los pueblos indígenas. En esta tarea, un desafío fundamental de la política de población radica en contribuir a generar las condiciones que favorezcan el desarrollo social de la población indígena y a promover el ejercicio pleno de los derechos, incluidos aquellos de relevancia en el ámbito demográfico.

Propósito

Identificar y atender los rezagos sociodemográficos prevalecientes en los pueblos indígenas, en un marco de respeto a sus culturas, organización, identidades, necesidades y aspiraciones.

Metas de impacto

Aumentar la esperanza de vida de la población residente en los municipios predominantemente indígenas en al menos 2.0 años.

Incrementar el conocimiento de los métodos de planificación familiar entre las mujeres en edad fértil hablantes de lengua indígena, por lo menos al nivel registrado en el conjunto de las localidades del país con menos de 2 500 habitantes, lo que significa abatir a la mitad el porcentaje de mujeres indígenas unidas en edad fértil que no conocía método alguno en 1997 (21.5%).

Reducir la demanda insatisfecha de los métodos de regulación de la fecundidad entre las mujeres unidas en edad fértil hablantes de lengua indígena en al menos 40 por ciento del valor registrado en 1997 (de 25.8% a 15.5%).

Metas operativas

Diseñar, producir y difundir, a través de los medios de comunicación, al menos 30 mensajes sobre promoción de la salud reproductiva en las áreas rurales y urbanas de concentración indígena, adecuados a su lengua y con pleno respeto a su cultura.

Llevar a cabo al menos 25 estudios sociodemográficos con el fin de potenciar la eficiencia y eficacia de

Líneas de acción

- 1. Atender a los pueblos indígenas con calidad, equidad y pertinencia cultural**
 - Mejorar la oferta educativa de educación inicial, preescolar y enseñanza básica, mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe.
 - Favorecer la permanencia de niñas, niños y jóvenes indígenas en el sistema escolar y mejorar la eficiencia terminal.
 - Asegurar el funcionamiento adecuado de las escuelas que atienden a la población indígena, incluida la disponibilidad de infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes y uso efectivo del tiempo escolar.
 - Ampliar la cobertura de los programas de becas para niños, niñas y jóvenes indígenas.
 - Impulsar la conservación, difusión y fortalecimiento de las culturas indígenas.
 - Adecuar las estrategias de desarrollo local a las características, identidad y aspiraciones de los pueblos indígenas.
- 2. Impulsar acciones dirigidas a mejorar la salud y nutrición de los integrantes de los pueblos indígenas**
 - Ampliar el acceso, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas.
 - Fortalecer los programas de educación para la salud en las poblaciones indígenas, y promover el autocuidado de la salud.
 - Capacitar al personal de salud para brindar una atención apropiada a las necesidades y culturas de los pueblos indígenas.
 - Fomentar las acciones dirigidas al saneamiento ambiental de las comunidades indígenas.
 - Reforzar los mecanismos de coordinación entre las instituciones de salud en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.
- 3. Vigorizar los programas de salud reproductiva dirigidos a las poblaciones indígenas**
 - Redoblar las acciones de atención prenatal, del parto y del puerperio, así como llevar a cabo una vigilancia del crecimiento y desarrollo de niños y niñas indígenas.
 - Fortalecer el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva entre las poblaciones indígenas.
 - Impulsar el fortalecimiento de los programas de salud reproductiva dirigidos a la atención de las y los adolescentes y jóvenes indígenas.
 - Disminuir la demanda insatisfecha de los servicios de planificación familiar y garantizar la elección informada de los métodos de regulación de la fecundidad entre mujeres y hombres indígenas.
 - Fomentar la participación informada de hombres y mujeres indígenas en las decisiones relativas a la reproducción.
- 4. Fortalecer las acciones de desarrollo social y humano y ampliar la infraestructura en los municipios indígenas y predominantemente indígenas**
 - Reforzar los programas de superación de la pobreza en los municipios indígenas de mayor rezago.
 - Fomentar la estrategia de centros estratégicos comunitarios, de centros proveedores de servicios y de los centros regionales de población adaptados a las necesidades de los pueblos indígenas.
 - Fortalecer las acciones dirigidas a mejorar la dotación de servicios básicos y las viviendas en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.
- 5. Impulsar proyectos dirigidos a generar oportunidades productivas en las zonas de presencia indígena**
 - Apoyar el desarrollo de opciones productivas y de generación de ingreso de las poblaciones indígenas.
 - Impulsar el desarrollo de proyectos productivos y la constitución de fondos regionales de financiamiento entre comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas.
- 6. Incluir en los planes de estudio y libros de texto de educación básica contenidos de educación que consideren y valoren la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas**
 - Orientar acciones educativas dirigidas a fomentar la valoración positiva de las culturas indígenas.

Promover la incorporación de contenidos de educación en población en los programas de educación intercultural bilingüe.

7. Elaborar y difundir programas de comunicación en población dirigidos a los pueblos indígenas

Diseñar, producir y difundir a través de la radio indígena programas de información y comunicación en población dirigidos a los pueblos indígenas en su propia lengua y con contenidos acordes a sus necesidades.

Formular estrategias educativas acordes a los patrones socioculturales de los pueblos indígenas.

Promover las prácticas de planificación familiar y poner de manifiesto sus beneficios para la salud de la madre y de su descendencia.

8. Estimular la participación activa de las comunidades indígenas en la formulación, operación, seguimiento y evaluación de los programas de población

Impulsar el diseño e instrumentación de programas de población que respondan adecuadamente a las necesidades de la población indígena, con la participación de los propios pueblos indígenas.

Dar seguimiento y evaluar los programas de atención dirigidos a los pueblos indígenas.

9. Promover investigaciones sobre las características y dinámica demográfica, cultural y socioeconómica de las poblaciones indígenas, así como el desarrollo de modelos de atención dirigidos a ellas

Desarrollar investigaciones encaminadas a potenciar la efectividad de las acciones institucionales en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.

Promover el desarrollo de modelos de atención dirigidos a los pueblos indígenas.

Estrategia 3

Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos de manera libre, responsable e informada en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

La libertad de decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos es un derecho constitucionalmente tutelado, el cual está fundado en seis núcleos de valores: la libertad de la persona, que alude a su capacidad de elegir, sin coacción o interferencia de ninguna especie; la inviolabilidad del individuo, para no sacrificarlo a las presiones o imposiciones colectivas; el respeto a su autonomía, para que pueda conducir sus planes de vida y sus proyectos de acuerdo con los derechos y libertades establecidos en nuestro marco legal; el reconocimiento a su dignidad, fundamento real de la pertenencia social; la igualdad de oportunidades, que exige dar al individuo un trato sin discriminación alguna; y la responsabilidad personal y social, que demanda a la persona ser consciente de lo que libremente elige. El ejercicio pleno del derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos exige avanzar en el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, los cuales deben ser brindados con calidad y adecuados a las necesidades y convicciones de las personas.

La salud sexual y reproductiva es un elemento intrínseco del bienestar y la calidad de vida de hombres y mujeres y es una condición necesaria para el desarrollo de todo su potencial. El cuidado de la salud sexual

y reproductiva permite reducir los riesgos de enfermedad o muerte asociados a las prácticas sexuales y reproductivas; fomenta actitudes responsables frente a la salud y la procreación; permite a las personas gozar de la libertad y la información para planear sus eventos reproductivos en función de sus proyectos, aspiraciones y convicciones personales, lo que favorece alcanzar una vida sexual y reproductiva más sana; y coloca a los individuos en mejores condiciones para aprovechar otras oportunidades y para llevar a cabo los proyectos de vida que tienen razones para valorar.

En las últimas tres décadas del siglo xx, las pautas reproductivas de la población cambiaron significativamente, como resultado del uso generalizado de los medios de regulación de la fecundidad, favoreciendo que las mujeres inicien la maternidad más tardíamente, que los nacimientos sean más espaciados y que terminen su ciclo reproductivo más tempranamente, en beneficio de su propia salud y la de su descendencia. Asimismo, la creciente cobertura de la atención materna e infantil a cargo de personal médico ha contribuido a que las mujeres puedan cursar embarazos y partos seguros, lo que ha redundado en una disminución significativa de la mortalidad materna e infantil.

Sin embargo, a pesar de los muchos logros alcanzados, persisten complejos desafíos en el ámbito de la salud sexual y reproductiva que a menudo están asociados a la pobreza y la marginación. Ejemplo de ello lo constituyen los elevados niveles de demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en el medio rural, entre los grupos indígenas y los de baja escolaridad, así como entre las y los adolescentes y jóvenes; el nivel aún elevado de la mortalidad materna e infantil en algunos grupos sociales y ciertas regiones del país; la persistencia de intervalos proto-genésicos e inter-genésicos cortos, sobre todo en los grupos sociales que residen en zonas de alta o muy alta marginación; y los elevados niveles de mortalidad por cáncer cérvico uterino.

Asimismo, es preciso enfrentar los problemas de la salud sexual y reproductiva que, por su creciente incidencia, pueden ser denominados emergentes, como son el aumento de la mortalidad por cáncer de

mama y la trayectoria ascendente de la incidencia de algunas infecciones de transmisión sexual (ITS) en las áreas urbanas y de mayor desarrollo relativo. Además, la salud sexual y reproductiva de los varones ha recibido escasa atención, lo que redundará en un acceso limitado a la información y los medios para tomar decisiones fundamentadas, así como en comportamientos sexuales y reproductivos que a menudo ponen en riesgo su salud y la de sus parejas.

La política de población reconoce la necesidad de vigorizar los programas de salud sexual y reproductiva a fin de que las personas de todos los grupos sociales y regiones del país cuenten con los elementos que les permitan ejercer a plenitud sus derechos. Ello implica, además de mejorar el acceso a los servicios de planificación familiar, ofrecerlos con calidad y calidez; recibir la atención médica necesaria para enfrentar problemas de infertilidad; contar con atención calificada durante el embarazo, parto, puerperio y por complicaciones de aborto; proteger la salud del recién nacido; gozar de una sexualidad sin temor a embarazos no deseados; y recibir servicios de prevención, detección y atención de las ITS (incluido el VIH-SIDA), cuyas secuelas pueden generar esterilidad e incluso la muerte de quienes las contraen. También se requiere alentar y favorecer la participación social en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas en la materia, así como movilizar a las fuerzas de la sociedad para que contribuyan a promover el ejercicio pleno de los derechos de las personas en los asuntos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

Propósito

Contribuir a empoderar a las personas de todos los grupos sociales y regiones del país con los conocimientos, las habilidades, el poder de decisión y el acceso a los servicios que les permitan ejercer sus derechos en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, así como asumir actitudes y comportamientos libres, responsables, informados y comprometidos con el cuidado de la salud sexual y reproductiva, con especial énfasis en la población que registra los mayores niveles de demanda insatisfecha, como es la que reside en localidades rurales y urbanas marginadas, la población indígena y la población adolescente y joven.

Metas de impacto

El Consejo Nacional de Población, en cumplimiento de sus atribuciones, estableció las metas de fecundidad, de prevalencia y demanda insatisfecha en el uso de métodos anticonceptivos, las cuales fueron incorporadas al Programa Nacional de Salud 2001-2006 y sirven de referencia para orientar las acciones de los programas de salud reproductiva del sector público. El logro de estas metas descansa en el cumplimiento de las siguientes condiciones: **(I)** reducir los rezagos que afectan a la población en condiciones de pobreza y marginación; **(II)** mejorar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva; y **(III)** incrementar el conocimiento que tienen las personas sobre sus derechos en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

En materia de fecundidad, el CONAPO estableció la meta de alcanzar en el año 2005 un nivel de fecundidad equivalente al reemplazo intergeneracional (2.11 hijos por mujer) y en el 2006 de 2.06 hijos por mujer. De esta manera, se prevé que la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos ascenderá al final de la administración a 73.9 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil, cuando en el año 2000 se situó en un nivel de aproximadamente 70.8 por ciento. En números absolutos, ello significa un incremento de 11.3 millones de usuarias y usuarios en el 2000 a 12.9 millones en 2006, es decir un aumento anual neto de 267 mil usuarias(os) activas. Si se considera además a las mujeres no unidas que emplean medios de regulación de su fecundidad, dicho volumen se elevaría de 12.4 a 14.1 millones en los años de referencia.

Un reto prioritario para la política de población es la reducción de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos. Esta se refiere a las mujeres expuestas a un embarazo que no hacen uso de método anticonceptivo alguno, a pesar de querer limitar o espaciar su descendencia. Las mujeres pueden encontrarse en esta situación debido a problemas de acceso a los servicios, al desconocimiento de los métodos de planificación familiar, de su forma de uso o lugar de obtención, o por presiones sociales y culturales que limitan su poder de decisión. En la actualidad la demanda insatisfecha asciende a cerca de diez por ciento de las mujeres unidas en edad fértil. La meta establecida por el CONAPO a nivel nacional consiste en reducir esta cifra en al menos una tercera parte al final de la actual administración.

El mayor esfuerzo habrá de realizarse en las once entidades federativas del país que en el año 2000 presentaban un nivel de demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar de entre 10 y 20 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil. En esas entidades se espera abatir la demanda insatisfecha en alrededor de 50 por ciento, por lo que en ellas se concentrará el 40 por ciento del incremento en el número de usuarias de anticonceptivos esperado en el periodo.

Para atender los deseos, necesidades y preferencias de las personas, con pleno respeto a sus valores y decisiones, es preciso garantizar que la población en edad reproductiva tenga acceso a la información, la orientación y la consejería pertinente en materia de planificación familiar, así como a todos los métodos

anticonceptivos establecidos por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar.

Se espera que al final de la presente administración, la proporción de usuarias de métodos anticonceptivos que reciben información suficiente y comprensible para aclarar todas sus dudas y elegir el método anticonceptivo de su preferencia se elevará, en todos los casos, en al menos 20 por ciento con respecto al valor registrado por la última encuesta nacional (1997).

Además, el Programa Nacional de Salud (PNS) establece varias metas para el periodo 2001-2006 sobre los distintos componentes de la salud sexual y reproductiva, cuyo logro permitirá avances significativos en este ámbito, entre las que destacan las siguientes: 35 por ciento de reducción en la tasa de mortalidad materna; 20 por ciento de disminución en la tasa de mortalidad neonatal; 30 por ciento de descenso en la tasa de mortalidad de menores de un año; 15 por ciento de reducción en la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino de las mujeres de 25 años y más; y 25 por ciento de disminución en la mortalidad por sida en la población de 25 a 44 años de edad. Se espera, con el logro de estas metas, reducir en al menos la cuarta parte la distancia promedio que separa a las entidades federativas en el índice de rezago de la salud reproductiva presentado en el capítulo IV de este programa.

Meta operativa

Para apoyar la difusión y promoción de los derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, se llevarán a cabo seis campañas en radio, televisión y en medios impresos, así como diversas actividades de comunicación, información y orientación dirigidas a la población en edad fértil y a las usuarias, usuarios y prestadores de servicios de salud.

Líneas de acción

1. Promover el conocimiento de los derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, en un marco de equidad y corresponsabilidad entre hombres y mujeres

Diseñar e instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan la toma de decisiones libres, responsables e informadas sobre los asuntos relativos a la sexualidad y la reproducción.

Contribuir a habilitar a las usuarias y los usuarios a ejercer una demanda calificada de los servicios de salud sexual y reproductiva.

2. Atender las necesidades de salud sexual y reproductiva, con énfasis en la población que vive en las zonas rurales y urbano marginadas, las comunidades indígenas y las y los adolescentes y jóvenes

Reforzar los programas y acciones de salud sexual y reproductiva dirigidos a la población que reside en áreas rurales y urbano -marginadas.

Brindar información y consejería sobre planificación familiar en la atención prenatal y en el periodo postevento obstétrico.

Atender de manera efectiva y oportuna la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar.

Contribuir a disminuir los embarazos no planeados mediante el acceso a una amplia gama de opciones de planificación familiar y la prestación de servicios de calidad.

Apoyar los programas de salud reproductiva y materno-infantil que recurren a parteras rurales y otros agentes comunitarios.

3. Promover prácticas de espaciamiento entre los nacimientos

Difundir entre la población en edad reproductiva los beneficios que se derivan de las prácticas de espaciamiento de los nacimientos tanto para la salud y supervivencia de la madre y los hijos o hijas, como para el desarrollo personal y familiar.

4. Hacer evidentes las ventajas de un tamaño reducido de familia, en un marco de respeto a los derechos de las personas y a la diversidad cultural de la población

Diseñar estrategias de información, educación y comunicación que propicien actitudes y prácticas de previsión y planeación y hagan evidentes los beneficios de la planificación familiar para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

5. Salvaguardar el principio de la libre elección informada en planificación familiar

Garantizar el acceso a la consejería y a la gama de métodos reconocidos por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar, en un marco de confidencialidad y privacidad.

Garantizar la libre elección de métodos de regulación de la fecundidad y el consentimiento informado en su prescripción y aplicación, así como difundir los derechos y obligaciones tanto de las usuarias y los usuarios, como de los prestadores de servicios de salud sexual y reproductiva.

Establecer un sistema de seguimiento de las quejas de los usuarios y las usuarias relativas a la calidad de los servicios de salud reproductiva y planificación familiar.

Promover el fortalecimiento de los canales institucionales de atención e investigación de casos de presunta prescripción o aplicación de métodos anticonceptivos sin el consentimiento informado

por parte de las usuarias y los usuarios, y dar seguimiento a su resolución ante las instancias competentes.

6. Vigorizar la participación del sector social y privado en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva

Concertar acciones de promoción de servicios de salud sexual y reproductiva de calidad con las organizaciones de los sectores social y privado.

Llevar a cabo acciones dirigidas a ampliar la participación de los sectores social y privado como fuente de obtención de métodos de regulación de la fecundidad.

Diseñar estrategias que contribuyan a garantizar la disponibilidad de información a los usuarios y las usuarias que obtienen métodos anticonceptivos en los sectores social y privado.

7. Empezar programas y acciones dirigidos al mejoramiento continuo de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva

Fortalecer las acciones dirigidas a garantizar que el personal del Sector Salud guíe sus acciones con estricto apego a las Normas Oficiales Mexicanas que rigen la atención de los distintos componentes de la salud reproductiva.

Reforzar los sistemas de capacitación continua dirigidos a los prestadores de servicios de salud sexual y reproductiva, y ampliar la colaboración y coordinación interinstitucional en esta materia.

Instrumentar sistemas de evaluación de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con base en la utilización de indicadores y metodologías homogéneas en las instituciones de salud.

Fortalecer la capacidad gerencial de los programas de salud sexual y reproductiva, con el propósito de asegurar que los servicios y la información en la materia respondan a las necesidades, preferencias y características de las usuarias y los usuarios.

Desarrollar mecanismos que faciliten el abasto y la distribución eficiente y oportuna de la gama de métodos reconocida por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar en las clínicas y centros de salud, así como de los materiales e instrumentos empleados en la prestación de esos servicios.

Difundir entre la población que los servicios de planificación familiar se ofrecen en forma gratuita en todas las instituciones públicas de salud.

8. Diseñar estrategias y programas orientados a la atención de la salud sexual y reproductiva de los varones

Promover modelos de atención de la salud sexual y reproductiva dirigidos a los varones.

Propiciar un mayor compromiso y participación del varón en las prácticas de planificación familiar.

Promover entre los varones prácticas responsables en el cuidado de su salud sexual y reproductiva y la de su pareja.

9. Redoblar los esfuerzos dirigidos a promover el cuidado y mejorar la salud materna e infantil

Facilitar el acceso a los servicios de atención prenatal, del parto y del puerperio con la asistencia oportuna de personal calificado.

Instrumentar acciones para garantizar una atención de calidad a las usuarias de los servicios de salud materna e infantil.

Prevenir la desnutrición materna e infantil a través de acciones de educación para la salud, la promoción de servicios preventivos y la dotación de nutrientes y complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en lactancia, así como a los menores de cinco años.

Mejorar el acceso y la calidad de la atención de la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Promover la vigilancia del crecimiento y desarrollo de niños y niñas menores de cinco años.

Promover la lactancia materna.

Mejorar la calidad de la atención de las mujeres que recurren a los servicios con complicaciones derivadas del aborto y llevar a cabo acciones dirigidas a reducir la incidencia de este problema de salud.

10. Fortalecer las acciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH-SIDA

Instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan la salud sexual, el autocuidado de la salud y las prácticas de prevención contra las infecciones de transmisión sexual en general y de VIH-SIDA en particular.

Promover el uso del condón y de otras prácticas de prevención entre los grupos de población de mayor vulnerabilidad y riesgo de contagio de ITS y VIH-SIDA.

Facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud para las personas con infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.

11. Promover el fortalecimiento de los programas prioritarios de salud reproductiva para las mujeres

Instrumentar acciones para disminuir los casos de cáncer cérvico uterino, y ampliar e intensificar la detección oportuna de esta patología, así como garantizar el manejo y tratamiento de los casos detectados de displasias y cáncer *in situ* y los de cáncer invasor.

Promover la utilización oportuna de las pruebas diagnósticas del cáncer de mama y garantizar servicios de salud a las personas que presentan esta patología.

Atender la salud de la mujer en la menopausia y el climaterio.

12. Impulsar la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de normatividad, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los servicios de salud sexual y reproductiva

Realizar acciones de sensibilización y capacitación orientadas a incorporar la perspectiva de género en las políticas y los programas del sector salud.

Diseñar y difundir materiales dirigidos a los prestadores de servicios para apoyar su capacitación en los temas vinculados con los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción, así como los condicionantes sociales y de género que limitan el ejercicio de esos derechos.

13. Fomentar la participación social y de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de salud sexual y reproductiva

Ampliar e institucionalizar los espacios de participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de salud sexual y reproductiva.

Promover foros de análisis y reflexión que contribuyan a la construcción de consensos relativos a los problemas de salud sexual y reproductiva y a la instrumentación de acciones para encararlos.

14. Realizar estudios sobre la salud sexual y reproductiva y sobre sus factores determinantes de orden social, económico, cultural e institucional

Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de los programas y acciones institucionales en materia de salud sexual y reproductiva.

Promover y apoyar estudios y diagnósticos sobre las condiciones de salud sexual y reproductiva de los diferentes grupos y segmentos de la población, así como sobre sus determinantes.

Promover proyectos de investigación que permitan identificar los factores habilitadores y las barreras que enfrentan las mujeres fuera y dentro de las instituciones de salud para acceder a los servicios de salud reproductiva.

Promover la realización de proyectos de investigación relacionados con la eficacia, seguridad y aceptabilidad de nuevos métodos de regulación de la fecundidad que amplíen las opciones de las mujeres y sus parejas.

Estrategia 4

Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico

La transición demográfica ha provocado profundas transformaciones en la estructura por edad de la población mexicana, lo que se expresa en un estrechamiento de la base de la pirámide y un gradual ensanchamiento de su parte central, al tiempo que se anticipa en el largo plazo una significativa

ampliación de su cúspide. El cambio en la estructura por edad entrañará beneficios tangibles al generar una ventana de oportunidad o bono demográfico, debido a una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales.

Las inversiones en capital humano y la utilización plena del potencial laboral, mediante la creación de nuevos empleos y el mejoramiento de la calidad de los existentes, resulta esencial para cristalizar el bono demográfico y estimular un círculo virtuoso entre empleo, ahorro e inversión y nuevamente más empleos. Asimismo, en el ámbito familiar, la continua disminución de la población dependiente en relación con la edad de trabajar se asocia a aumentos del ingreso per cápita, lo cual podría contribuir a apuntalar la formación educativa y la capacitación de sus integrantes, sobre todo de niñas y niños, y de las y los adolescentes y jóvenes, así como a aumentar paulatinamente el ahorro y la acumulación de activos familiares que contribuyan a elevar la calidad de vida de las personas.

La ventana de oportunidad demográfica transitoria permanecerá abierta durante las tres próximas décadas, lapso durante el cual se deberán atacar los rezagos acumulados y encarar los desafíos demográficos que traerá consigo el rápido envejecimiento de la población. Para convertir esa oportunidad en realidad, se requiere superar y vencer inercias y rezagos sociales y económicos. Entre ellos destacan la limitada escolaridad y calificación de la población en edad productiva y la insuficiencia de empleos, que confinan a la población a vivir en la precariedad y en la informalidad laboral.

Es tiempo de crear conciencia en los tomadores de decisiones de los tres órdenes de gobierno, en los sectores privado y social y en las familias, sobre las oportunidades y retos que traerá consigo el aprovechamiento del bono demográfico. Asimismo, es necesario impulsar la coordinación interinstitucional para diseñar programas y acciones encauzados al aprovechamiento de esta oportunidad demográfica.

Propósito

Sentar bases sólidas en las esferas demográfica, económica, laboral, social, cultural y familiar para aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico.

Metas de impacto

Reducir la tasa de crecimiento natural de 1.74 por ciento en 2000 a 1.43 por ciento en 2006, en un marco que garantice el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los nacimientos.

El cumplimiento de las metas de crecimiento natural permitirá que la razón de dependencia disminuya de 61.3 dependientes por cada 100 personas en edad laboral en el año 2000 a cerca de 53 por cada 100 en 2006.

Junto a la consecución de los logros demográficos, se requiere el cumplimiento de las metas de los programas sectoriales, principalmente las acciones encaminadas a la generación de empleo productivo y bien remunerado y a la formación de capital humano, ya que sólo de esa manera será posible cristalizar la oportunidad que brinda el dividendo demográfico.

Líneas de acción

1. Fortalecer las tareas de planeación y coordinación interinstitucional con el fin de crear sinergias que permitan maximizar los beneficios potenciales que se derivan de la ventana de oportunidad demográfica y extender al máximo el periodo durante el cual permanecerá abierta

Reforzar la integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los programas de desarrollo económico y social.

Poner en marcha comisiones de trabajo, integradas por representantes de las dependencias y entidades que conforman el CONAPO y de otras instituciones afines, orientadas al diseño de lineamientos de política dirigidos a aprovechar al máximo la ventana de oportunidad demográfica.

Promover el fortalecimiento de los programas y acciones institucionales que son de particular relevancia para el aprovechamiento de los beneficios que derivan de esta ventana de oportunidad demográfica.

2. Generar condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades educativas

Fortalecer los programas compensatorios de la educación básica orientados a favorecer a los individuos, grupos de población y regiones del país en condiciones de rezago.

Ampliar y diversificar la oferta pública de educación media superior y superior.

Apoyar los programas de becas dirigidos a la población de bajos recursos.

3. Mejorar las condiciones de salud de la población en todas las etapas del curso de vida y fomentar una cultura de la prevención y del cuidado de la salud, que proteja a las personas de daños en etapas posteriores de sus vidas

Fortalecer los programas de salud orientados a reducir los rezagos que afectan a la población en situación de pobreza.

Intensificar las acciones de información, educación y comunicación que fomenten el cuidado de la salud y propicien hábitos y comportamientos saludables.

4. Vigorizar los programas orientados a ampliar las oportunidades de capacitación y empleo de la fuerza de trabajo

Propiciar que el crecimiento económico sea un proceso sustentable y se traduzca en mejores niveles de vida de la población.

Promover la capacitación de los trabajadores en activo y de los desempleados mediante el apoyo financiero a los programas de empleo temporal y becas de capacitación.

Fortalecer los programas de capacitación para el trabajo, con el fin de acrecentar las capacidades de las personas, contribuir a propiciar una incorporación más favorable al empleo, y reducir el número de años que las personas pasan en el empleo informal.

Apoyar acciones que permitan ofrecer y ampliar las opciones educativas y de capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida de las personas.

Impulsar mecanismos que contribuyan a establecer una vinculación más ágil y eficiente entre los empleadores y la oferta laboral.

Promover la ampliación del acceso a los sistemas de crédito y microcrédito para apoyar la generación de oportunidades productivas.

Contribuir a ampliar las oportunidades de participación de las mujeres en la actividad económica, en condiciones de igualdad con el varón, para avanzar en los propósitos de justicia y equidad y aprovechar el potencial creador y transformador de la población femenina.

5. Fomentar acciones en el ámbito familiar, sobre todo entre los hogares en situaciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad social, dirigidas a fortalecer las inversiones en capital humano

Fortalecer las redes de protección social e institucional para apoyar a las familias en condiciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad.

Fomentar una cultura del ahorro en los hogares.

6. Promover una mayor conciencia entre los tomadores de decisión y el público en general sobre los beneficios que podrían derivarse del aprovechamiento del bono demográfico

Instrumentar estrategias de información y comunicación sobre los desafíos y oportunidades que se derivan del cambio en la estructura por edad de la población y la importancia de instrumentar políticas de acompañamiento para aprovechar la ventana de oportunidad demográfica.

7. Fomentar el desarrollo de investigaciones demográficas, así como de carácter multidisciplinario, para avanzar en la formulación e instrumentación de políticas de acompañamiento en cada una de las entidades federativas del país que permitan aprovechar adecuadamente la ventana de oportunidad demográfica

Profundizar en el conocimiento de los cambios en los factores demográficos y en la evolución de la estructura por edad en el tiempo y su expresión regional, así como estudios de prospectiva demográfica sobre la dinámica de la razón de dependencia infantil y de la tercera edad.

Establecer los escenarios en materia de crecimiento económico, empleo e inversión en capital humano que harían posible el pleno aprovechamiento de la ventana de oportunidad demográfica, así como promover la instrumentación de programas adecuados a estos requerimientos.

Fomentar el desarrollo de investigaciones multidisciplinarias sobre las relaciones entre población y desarrollo, así como sobre las oportunidades y desafíos que derivan de las transformaciones en la estructura por edad de la población.

Estrategia 5

Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación

Las y los adolescentes y jóvenes (de 15 a 24 años de edad) constituyen un grupo prioritario de la política de población. Las decisiones que tomen en esta etapa de su curso de vida no sólo contribuirán a

forjar su propio destino, sino también a delinear el perfil demográfico futuro de México. De hecho, el aprovechamiento del bono demográfico dependerá -en buena medida- de las capacidades y opciones con que cuenten las y los adolescentes y jóvenes de hoy y del futuro, quienes conformarán el grueso de la población en edad laboral durante las próximas tres décadas.

Para enfrentar este desafío, las y los jóvenes cuentan con mayores ventajas y oportunidades que las que tuvieron las generaciones que les precedieron. Han acumulado niveles de escolaridad superiores que los de sus progenitores; están más familiarizados con las nuevas tecnologías; cuentan con mayor información sobre diferentes aspectos de la vida y de la realidad que los circunda; se han socializado en un entorno de mayor equidad entre hombres y mujeres; y tienen cada vez mayor acceso a la información y los medios necesarios para tomar decisiones autónomas, responsables e informadas.

Sin embargo, las y los jóvenes enfrentan diversos problemas asociados a su inserción social y a las insuficiencias de nuestro desarrollo. Las demandas de calificación del mercado de trabajo son cada vez mayores y persisten altos niveles de desempleo y condiciones laborales precarias. Asimismo, las capacidades de las familias para prestar apoyo material y afectivo a sus hijos(as) enfrentan diversas restricciones. En este contexto, no es casual que las y los jóvenes participen de manera creciente en el flujo migratorio hacia Estados Unidos (de manera documentada e indocumentada) en busca de mejores oportunidades laborales.

En los últimos años, se ha observado un aumento de los daños a la salud asociados a conductas riesgosas y violentas entre la juventud, una iniciación temprana de la vida sexual y el incremento del embarazo premarital no planeado, así como del riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH-SIDA, lo que se traduce en obstáculos y limitaciones al desempeño de las y los jóvenes en todos los planos de sus vidas.

La adolescencia y la juventud temprana representan etapas críticas en la vida de las personas, porque es precisamente en ellas cuando tienen lugar decisiones y transiciones cruciales -como el inicio de la actividad sexual, la vida en pareja y la maternidad- que influirán en los logros alcanzados por las y los jóvenes en etapas posteriores de sus vidas.

La intensidad y calendario de estas transiciones sociodemográficas suelen variar según el origen social de las personas. Las y los jóvenes que pertenecen a los grupos sociales más desfavorecidos presentan patrones de unión y reproducción temprana. En contraste, en los grupos mejor situados en la estructura social, la edad al matrimonio es mucho más tardía, aunque no así el inicio de la vida sexual, ampliándose las brechas temporales entre el inicio de la sexualidad, el matrimonio y el nacimiento del primer hijo. En ambos casos, los patrones de iniciación sexual temprana y el escaso recurso a las prácticas de prevención, está conduciendo al incremento tanto de embarazos premaritales, como de la exposición al riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA, contribuyendo a generar condiciones de vulnerabilidad, particularmente entre las mujeres.

La política de población hacia los adolescentes y jóvenes pone énfasis en la ampliación de sus capacidades y opciones, con el fin de que puedan contar con conocimientos y habilidades que les permitan conducir activamente sus proyectos de vida; lograr una más adecuada inserción laboral y social; tomar decisiones responsables e informadas en los distintos ámbitos que contribuyen a delinear sus trayectorias de vida; y disponer de alternativas a la unión, la maternidad y la paternidad tempranas.

Propósito

Contribuir a elevar el bienestar y desarrollo integral de las y los adolescentes y jóvenes, mediante la ampliación de sus capacidades y opciones y el fomento de actitudes y prácticas de previsión y planeación.

Metas de impacto

Reducir en al menos 13 por ciento la tasa específica de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años de edad entre 2000 y 2006 (de 70 a 61 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes), lo que significará un descenso en el número de nacimientos de madres adolescentes de 366 mil a 326 mil, entre 2000 y 2006, en un marco que garantice el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el tamaño de la descendencia y su espaciamiento.

El descenso previsto en las tasas específicas de fecundidad de las adolescentes y jóvenes descansa en la reducción de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos una tercera parte.

Metas operativas

La promoción de conductas sexuales y reproductivas informadas y responsables se apoyará en el fortalecimiento de las estrategias de información, educación y comunicación en población. En las localidades

rurales, se instalarán 3 609 espacios para desarrollar tareas de información, educación y comunicación en salud, así como acciones médico-preventivas y asistenciales.

En el ámbito de la educación formal y no formal, estos esfuerzos se verán reflejados en la inclusión de contenidos de educación en población en los libros de texto de secundaria y en la elaboración y distribución de materiales informativos, entre los cuales se incluye la tarjeta red de servicios de apoyo para adolescentes jóvenes, la elaboración, publicación y distribución de la colección Cuadernos de Población y otros materiales diseñados para los estudiantes de educación media superior y superior.

En materia de comunicación, se diseñará, producirá y difundirá a través de la radio y la televisión una campaña anual dirigida a los adolescentes y jóvenes, con un total de al menos doce mensajes para televisión y doce mensajes para radio, así como materiales impresos dirigidos a las y los jóvenes, padres y madres de familia, personal docente y de salud, entre otros, con el fin de movilizar recursos, voluntades y conciencias para promover conductas informadas y responsables entre los adolescentes y jóvenes y proteger su salud.

Con el propósito de contribuir con insumos sociodemográficos a la definición de programas y estrategias de atención dirigidas a las y los jóvenes de México, el CONAPO elaborará diagnósticos, indicadores y metodologías de focalización, así como previsiones sociodemográficas, relativos a las necesidades y demandas de este sector de la población, para distintos ámbitos sociales territoriales y con perspectiva de género. Asimismo, promoverá, con recursos de la cooperación internacional, la realización y puesta en marcha de modelos de atención para adolescentes y jóvenes, que promuevan su participación y compromiso en el cuidado de la salud reproductiva.

Líneas de acción

1. Fomentar el cuidado de la salud y promover prácticas de prevención de riesgos y accidentes que contribuyan a reducir la morbimortalidad de las y los jóvenes

Promover la adopción de estilos de vida sanos y el cuidado de la salud entre las y los jóvenes, con el fin de prevenir conductas de riesgo, como el consumo de tabaco y de bebidas alcohólicas, el abuso de sustancias adictivas y las relaciones sexuales sin protección.

Fortalecer las capacidades de las maestras y los maestros de la educación básica para detectar problemas de salud y comportamientos de riesgo entre sus alumnos(as), así como para promover una cultura de la prevención y el cuidado de la salud.

2. Promover acciones que fomenten el logro educativo y la superación personal de las y los jóvenes

Facilitar el acceso de las y los jóvenes a todos los niveles y modalidades de la educación.

Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de becas para estudiantes, particularmente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Atender el rezago educativo entre los jóvenes, a través de una oferta de servicios de calidad.

Instrumentar programas y acciones dirigidos a elevar el aprovechamiento escolar de las y los jóvenes.

Llevar a cabo programas y acciones orientados a abatir las desigualdades de género en el acceso y la permanencia de hombres y mujeres en el sistema escolar.

3. Facilitar a las y los jóvenes el tránsito a la vida laboral mediante la creación de mecanismos que les permitan acceder a las oportunidades laborales, productivas, de capacitación y de certificación de competencias laborales

Promover programas de capacitación para el trabajo y el empleo productivo para las y los jóvenes, así como cursos de corta duración y fácil acceso, que ofrezcan habilidades y conocimientos prácticos y pertinentes para contribuir a mejorar su desempeño en el ámbito laboral.

Instrumentar programas dirigidos a ampliar las oportunidades laborales de las y los jóvenes.

Apoyar el acceso a créditos entre las y los jóvenes para apoyar la puesta en marcha de proyectos productivos.

Facilitar la incorporación de las y los jóvenes al sector productivo, mediante la certificación de competencias laborales y el fortalecimiento de bolsas de trabajo.

Alentar acciones que promuevan el acceso equitativo de las y los jóvenes al empleo, a los recursos financieros y tecnológicos, así como a la capacitación y adiestramiento laboral, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

4. Fortalecer la capacidad de las y los jóvenes para tomar decisiones libres, responsables e informadas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

Instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan el cuidado de la salud sexual, así como prácticas de prevención responsable de embarazos no planeados y de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.

Fomentar relaciones de género basadas en la equidad y la corresponsabilidad entre los y las jóvenes en los asuntos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

Fortalecer las acciones de información, educación y comunicación en población, así como ampliar los espacios de reflexión dirigidos a las y los jóvenes, con el fin de promover las ventajas de contar con información calificada para la toma de decisiones relacionadas con las transiciones y eventos propios del curso de vida.

Aprovechar las nuevas tecnologías de información para apoyar los procesos educativos y atender las necesidades de información relativas a la salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes.

5. Realizar acciones que contribuyan a postergar la edad a la primera unión o el matrimonio, la edad al nacimiento del primer hijo(a) y el espaciamiento entre los nacimientos

Hacer evidentes entre las y los adolescentes y jóvenes las ventajas para el desarrollo personal y, en su caso, para la salud que derivan de las prácticas de postergación de la unión o matrimonio y el nacimiento del primer hijo(a), así como del espaciamiento de los nacimientos.

Realizar campañas de comunicación y difundir materiales de información y educación adecuados para las y los adolescentes, jóvenes y las parejas en formación, con el propósito de fomentar actitudes y prácticas de previsión y planeación en todos los ámbitos de la vida, incluidos el sexual y reproductivo.

Reforzar las acciones de educación, comunicación e información orientadas a prevenir los embarazos no planeados en la adolescencia y la juventud temprana.

6. Brindar a las y los adolescentes y jóvenes acceso a la educación sexual y a la educación en población, y fortalecer una cultura de la equidad entre hombres y mujeres

Promover la incorporación de contenidos de educación sexual en los diferentes niveles del sistema educativo.

Incorporar y, en su caso, reforzar los contenidos de educación en población en la currícula de la educación secundaria y media superior.

7. Ampliar el acceso a la información, orientación y servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y adecuados a las características, necesidades, valores y convicciones de las y los jóvenes

Mejorar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con el fin de salvaguardar el derecho de las y los jóvenes a la información, la consejería y el consentimiento informado, en un marco de pleno respeto a sus valores, creencias y convicciones.

Garantizar a las y los jóvenes el acceso a la información, la consejería y la gama de medios de regulación de la fecundidad.

Atender de manera efectiva y oportuna la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos de las y los jóvenes.

Contribuir a habilitar a las y los jóvenes para que ejerzan una demanda calificada de los servicios de salud sexual y reproductiva y planificación familiar por medio de estrategias de información, educación y comunicación en población.

Impulsar estrategias de salud sexual y reproductiva dirigidas a la comunidad estudiantil de la educación media superior y superior, con el fin de reducir la incidencia de embarazos no planeados, de infecciones de transmisión sexual y de adicciones.

8. Apoyar a las adolescentes y jóvenes embarazadas a cursar una maternidad sin riesgos

Garantizar a las adolescentes y jóvenes embarazadas información, educación y servicios de atención prenatal, parto y puerperio, así como al recién nacido.

Prevenir y atender la desnutrición materna e infantil.

Prevenir y atender las complicaciones del aborto.

Fomentar la participación del varón en el cuidado de la salud materna e infantil.

Incentivar la construcción de redes de apoyo familiar, social e institucional que permita a las madres adolescentes y jóvenes, conforme a sus proyectos y preferencias, continuar su formación educativa, así como su plena integración social.

9. Promover acciones dirigidas a atender a las y los jóvenes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social

Fortalecer la atención a las y los adolescentes y jóvenes repatriados y de sus familias.

Brindar atención a las y los jóvenes que viven en situación de calle y de alto riesgo.

Promover acciones que protejan los derechos de las y los jóvenes con capacidades diferentes.

Promover la atención de las familias en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social y proporcionar asistencia alimentaria y orientación nutrimental para las y los adolescentes.

10. Promover entre los padres y la población adulta su compromiso con la formación de las y los adolescentes y jóvenes

Promover y realizar acciones de educación y comunicación, con perspectiva de género, que apoyen y refuercen el mejor desempeño de los padres y de las madres en la formación de los hijos(as), con el propósito de enriquecer su papel en el desarrollo físico y emocional de las y los adolescentes y jóvenes.

Instrumentar programas educativos y de orientación para padres y madres de familia, maestros, orientadores juveniles y prestadores de servicios de salud, entre otros, orientados a fortalecer una cultura de la equidad entre hombres y mujeres, así como a potenciar su capacidad para promover conductas responsables, seguras y saludables entre las y los adolescentes y jóvenes.

Promover la realización de foros de discusión y análisis entre especialistas, tomadores de decisiones de la administración pública, organizaciones juveniles y de la sociedad civil, que contribuyan a identificar prioridades, así como a movilizar recursos y voluntades para dar atención a las necesidades de las y los jóvenes.

11. Prevenir y erradicar todas las formas de violencia, abuso y explotación hacia las y los jóvenes

Promover la realización de acciones que fomenten ambientes familiares sustentados en el respeto a los derechos de las y los jóvenes, libres de violencia, abuso y explotación.

Impulsar programas de prevención, detección y atención oportuna de la violencia familiar en todas sus formas hacia las y los jóvenes.

Promover medidas orientadas a la prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes.

Fomentar una cultura de la equidad entre mujeres y hombres jóvenes, a través de acciones educativas con perspectiva de género.

12. Impulsar y realizar estudios e investigaciones sobre las condiciones sociales, económicas y demográficas de la adolescencia y la juventud, los factores que inciden en el desarrollo de su potencial, así como diagnósticos y proyecciones sobre sus necesidades presentes y futuras

Promover la identificación de las y los jóvenes en las estadísticas de los programas institucionales en materia de capacitación, empleo, salud, y de asistencia social, así como de los programas del sector educativo, para hacer un seguimiento de sus alcances y valorar sus impactos.

Impulsar, elaborar y difundir estudios e investigaciones y construir indicadores sobre las condiciones de vida de las y los jóvenes, su comportamiento demográfico y sus determinantes, con el fin de orientar el diseño de políticas y acciones dirigidas a este sector de la población.

Crear fuentes de información especializadas sobre las y los jóvenes.

Promover la realización de estudios que analicen las percepciones, normas, valores y creencias sobre la sexualidad adolescente que tienen los distintos actores sociales relacionados con esta población (padres, maestros y prestadores de servicios de salud, entre otros).

Estrategia 6

Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor

Una consecuencia directa de la transición demográfica es el paulatino envejecimiento de la población, lo que implica un peso cada vez mayor de los adultos mayores en la población total. Por una parte, el descenso de la fecundidad origina una progresiva disminución en el volumen y la proporción de los menores de edad; y por la otra, el descenso de la mortalidad propicia que un número cada vez mayor de personas alcancen las edades avanzadas. Este cambio emergente trae consigo complejos y variados desafíos que deben ser enfrentados en los distintos órdenes de la vida nacional y en un plazo relativamente corto, ya que mientras a los países desarrollados les ha tomado más de un siglo llegar a una situación de pleno envejecimiento demográfico, a México le tomará apenas medio siglo.

La anticipación de las demandas y necesidades de los adultos mayores requiere de imaginación para diseñar y poner en marcha programas y acciones específicos que garanticen una vida digna a las personas de edad avanzada. Así, por ejemplo, en el ámbito cultural, se requiere una profunda renovación que contribuya a dejar de ver a la vejez de soslayo y se brinde solidaridad, comprensión, respeto y dignidad a los adultos mayores. El ejercicio pleno de los derechos de los adultos mayores depende, en

buena medida, de un cambio radical en la concepción que tiene el resto de la sociedad de este segmento de la población.

En el plano educacional, es necesario promover esquemas que contribuyan a potenciar las habilidades y destrezas de los adultos mayores. También se requiere crear conciencia en las generaciones de niños y jóvenes de los cambios demográficos que se avecinan. Cada vez será más común la presencia de personas de edad avanzada, fenómeno que no sólo se circunscribirá al entorno social, sino también, y de manera más próxima, al familiar. La cohabitación de tres o cuatro generaciones bajo el mismo techo será más frecuente, con lo cual los adultos más jóvenes habrán de atender simultáneamente a hijos y padres por periodos cada vez más largos. En un contexto como el nuestro de marcadas insuficiencias de la seguridad social, los adultos activos deberán además garantizar la subsistencia de menores y ancianos, mientras que otros deberán encargarse de sus padres en edades próximas a las de su propio retiro. Los libros de texto y las campañas de información y comunicación en población representan medios idóneos para crear conciencia sobre los desafíos que implica el envejecimiento de la población.

Asimismo, debe reconocerse que la edad no es el único determinante para el retiro de la actividad económica. Es preciso diseñar mecanismos que permitan a los adultos mayores que conservan sus capacidades físicas y mentales seguir participando en la actividad económica, si así lo desean. Asimismo, se requiere diseñar desde ahora esquemas de ahorro e inversión que garanticen la solvencia financiera de las pensiones, así como el fortalecimiento de los programas de asistencia social para quienes lleguen a la vejez sin el derecho a gozar de una jubilación.

En el ámbito de la salud se debe asegurar la atención y rehabilitación de los adultos mayores con capacidades diferentes. Además, es necesario promover estilos de vida más sanos y conductas de auto-cuidado de la salud, no sólo entre las personas de mayor edad, sino también en los jóvenes y adultos, e impulsar acciones de detección y tratamiento oportuno de las enfermedades crónicas y degenerativas que contribuyan a prevenir discapacidades y favorezcan un envejecimiento saludable.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, sólo se cumplirán cabalmente si se reconoce que los adultos mayores requieren de una atención especial. Es necesario crear conciencia entre jóvenes y adultos que las acciones duraderas que se lleven a cabo hoy en favor de los adultos mayores serán en su propio beneficio en la vejez.

Propósito

Anticipar las demandas del rápido envejecimiento demográfico y contribuir a crear las condiciones que permitan disfrutar a los adultos mayores de más y mejores oportunidades y de una vida digna, con pleno respeto de sus derechos y con atención a sus necesidades.

Metas de impacto

Las actividades relativas a la prevención, detección y control metabólico de los pacientes en tratamiento de diabetes mellitus, a la detección de los principales factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares e hipertensión, al tratamiento de los casos detectados de neoplasias malignas, entre otras, permitirán avanzar en una reducción de la mortalidad y en un incremento en la esperanza de vida de la población de adultos mayores, que deberá traducirse, entre 2000 y 2006, en un incremento de al menos 0.8 años en la esperanza de vida a los 60 años de edad y de 0.7 años para las personas de 65 años de edad.

Metas operativas

La promoción de los valores de solidaridad, comprensión y respeto hacia los adultos mayores se llevará a cabo mediante el diseño, producción y difusión de cinco campañas de comunicación. En ellas se fomentará una mayor conciencia de sus derechos y se promoverá la erradicación del maltrato, el abuso y la violencia hacia ese segmento de la población.

Se llevarán a cabo doce estudios que analicen los impactos de corto, mediano y largo plazos del envejecimiento demográfico en diversos ámbitos, como son los cambios en los arreglos domésticos, la cobertura de la seguridad social, la solvencia financiera de los sistemas de pensiones, la captación tributaria y las finanzas públicas, entre otros.

Líneas de acción

1. Contribuir a ampliar las capacidades y autonomía de los adultos mayores

Promover e impulsar programas y acciones educativas que contribuyan a potenciar las habilidades y destrezas de los adultos mayores, acordes con las características de esta población.

2. Llevar a cabo acciones para que los adultos mayores puedan trabajar y vivir en forma productiva tanto tiempo como lo deseen

Promover oportunidades laborales para los adultos mayores.

Crear mecanismos dirigidos a apoyar proyectos productivos que emprendan los adultos mayores.

3. Prevenir y atender los problemas de salud de los adultos mayores

Impulsar acciones para la detección oportuna y la atención temprana de enfermedades crónicas y neoplasias entre los adultos mayores.

Promover entre los adultos mayores y entre la población en general estilos de vida sanos y conductas de auto-cuidado de la salud que contribuyan a prevenir discapacidades y a favorecer un envejecimiento saludable.

Fomentar, diseñar y llevar a cabo programas para la prevención y atención de los problemas de salud mental en la tercera y cuarta edad.

Fortalecer los sistemas de atención del enfermo crónico y de cuidado médico en la vejez, así como promover esquemas de atención y cuidado en el domicilio.

4. Contribuir a fortalecer las redes familiares, sociales e institucionales de apoyo a los adultos mayores

Llevar a cabo acciones dirigidas a brindar protección a los hogares con adultos mayores que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Impulsar acuerdos institucionales, intergubernamentales y con los grupos de la sociedad civil para brindar más y mejores servicios sociales y asistenciales a los adultos mayores.

Contribuir a difundir información sobre los recursos existentes en materia de servicios sociales para los adultos mayores.

Promover ante las autoridades federales y estatales el desarrollo de una amplia gama de servicios comunitarios de apoyo a los adultos mayores, como son los servicios telefónicos de información, la elaboración de un catálogo de servicios sociales para los adultos mayores y la prestación de ayuda a domicilio, entre otros.

Promover programas de fortalecimiento del poder adquisitivo de los adultos mayores mediante la concertación de descuentos en bienes y servicios con los sectores público, privado y social.

Instrumentar acciones dirigidas a fortalecer los valores referidos a la solidaridad intergeneracional y el apoyo familiar en la vejez.

5. Promover el respeto y protección de los derechos de los adultos mayores y el reconocimiento a su experiencia y capacidades

Diseñar, producir y difundir campañas permanentes de comunicación social y educativa dirigidas a divulgar los derechos de los adultos mayores y a promover el respeto y la protección de este segmento de la población.

Diseñar, producir y difundir campañas permanentes de educación y comunicación orientadas a prevenir y erradicar el maltrato, el abuso y la violencia en contra de los adultos mayores.

Promover la revalorización de los aportes de los adultos mayores en los distintos ámbitos de la vida social y familiar.

Contribuir a propiciar una cultura de la vejez activa y sana.

Fomentar la integración social y alentar la participación de los adultos mayores en la solución de los problemas que les atañen.

Diseñar y poner en marcha esquemas que incentiven a los adultos mayores a ofrecer sus habilidades y conocimientos en beneficio de los programas de desarrollo social.

Brindar servicios de asistencia jurídica, asesoría y orientación gratuita a los adultos mayores de escasos recursos económicos que lo requieran.

6. Promover reformas y adiciones a la legislación vigente para apoyar y proteger a los adultos mayores

Proponer reformas a la legislación vigente en favor de los adultos mayores.

7. Llevar a cabo estudios e investigaciones para anticipar las demandas y necesidades en el corto, mediano y largo plazos derivadas del envejecimiento demográfico y promover su atención

Realizar estudios que permitan hacer más eficiente y efectiva la operación de los programas sociales dirigidos a la atención de los adultos mayores.

Elaborar estudios prospectivos que permitan anticipar las demandas futuras de salud, vivienda, seguridad y asistencia social de los adultos mayores, entre otros.

Desarrollar indicadores que permitan medir el grado de avance en los programas dedicados a fomentar el respeto y protección a los adultos mayores y a proveer asistencia social y económica.

Estrategia 7

Acrescentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida

La convivencia e interacción familiar se organiza en torno a espacios hogareños donde tiene lugar la socialización primaria de hombres y mujeres y la reproducción cotidiana de sus miembros. En los hogares se despliegan fuertes lazos de afecto y solidaridad; se transmiten los valores que nutren y enriquecen la vida de las personas; se reúnen y asignan los recursos dirigidos a satisfacer las necesidades de sus miembros; se configura la división del trabajo con arreglo a las normas culturales y de acuerdo con la edad, el sexo y el parentesco de sus integrantes; y se toman las decisiones relativas a los eventos vitales de relevancia en el ámbito demográfico que estructuran y marcan las trayectorias de vida de las personas. Sin embargo, también en la familia se construyen relaciones de poder y autoridad y a menudo la violencia ejercida en contra de alguno de sus miembros se oculta detrás de las paredes y puertas del hogar. En consecuencia, los hogares constituyen el ámbito natural de las acciones de diversas políticas públicas, incluida las de la política de población.

La transición demográfica ha contribuido a modificar el escenario en que se desenvuelven las familias y los individuos, provocando importantes cambios en el tamaño y composición de los hogares, en la estructura del curso de vida y en las relaciones de género e intergeneracionales. El aumento de la esperanza de vida ha ocasionado una ampliación del "tiempo familiar", propiciando que en los hogares a menudo convivan personas que pertenecen a tres o hasta cuatro generaciones. Este mismo hecho ha propiciado una ampliación del marco de certidumbre de las personas y a favorecer actitudes y prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida, aunque esta característica se ha desarrollado de manera desigual en los distintos grupos sociales y regiones del país.

Por otra parte, las transformaciones en las pautas reproductivas -expresado en un menor número de hijos, en intervalos más espaciados entre nacimientos y en una duración más limitada del intervalo dedicado a la procreación- han contribuido a modificar las cargas y responsabilidades asociadas a la formación familiar y a reducir el número de años dedicado a la crianza y al cuidado de los hijos, creando las condiciones para que las personas, en particular las mujeres, se propongan otras metas en sus vidas vinculadas con su desarrollo personal. Ello se está reflejando en una cada vez mayor participación de las mujeres en la actividad económica. Cabe recordar, sin embargo, que el descenso de la fecundidad se ha producido de manera diferenciada entre grupos y regiones. Aún prevalece un número importante de parejas, sobre todo las que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, cuyas pautas reproductivas son semejantes a las que prevalecían en el país varios lustros atrás, lo que sugiere que el rezago social se articula de manera compleja con el rezago demográfico.

En este contexto de profundos contrastes sociales y demográficos, el avance de la transición demográfica y los cambios tanto en las pautas de formación y disolución familiar, como en los arreglos residenciales, están dando lugar a un aumento tanto de los hogares encabezados por adultos mayores o con presencia de ellos, como de los integrados por parejas adolescentes y jóvenes; un incremento de los hogares formados únicamente por uno de los cónyuges y sus hijos; y un número creciente de hogares encabezados por mujeres. Cabe hacer notar que estas transformaciones están teniendo como resultado una marcada sobrecarga de responsabilidades en etapas específicas del curso de vida, cuyo peso recae sobre todo en las mujeres.

Estos y otros cambios sociodemográficos, al articularse o entrecruzarse en el contexto hogareño con algunas vulnerabilidades de origen social, tienen el potencial de reducir de manera significativa la capacidad de los hogares para prevenir riesgos o enfrentar situaciones adversas. En este contexto, es imprescindible que las políticas social y de población contribuyan a fortalecer a las familias y las personas que se encuentran en ese tipo de situaciones y a crear condiciones cada vez más propicias para que puedan desarrollar estrategias de formación y utilización del capital humano, así como de formación de un patrimonio básico.

Para lograr estos propósitos, resulta indispensable contribuir a ampliar las capacidades de las familias y de sus integrantes para formular, articular y manejar los proyectos que tienen razones para valorar; aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza o bien a aquellos que combinan varios tipos de vulnerabilidad; promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y contribuir a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros, lo que exige avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia que a menudo tienen lugar en ese ámbito.

Las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población llevarán a cabo una amplia variedad de programas y acciones dirigidos a reducir las vulnerabilidades sociales que alimentan, en los hogares que sufren carencias y privaciones, los sentimientos de indefensión, abandono e

inseguridad, al tiempo que contribuirán a propiciar la creación de un entorno de confianza y certidumbre para apoyar la toma de decisiones de los eventos cruciales del curso de vida. Debe señalarse también que la política de población redoblará esfuerzos para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planeación del desarrollo económico y regional, al tiempo que buscará contribuir a potenciar la autonomía, poder de decisión y capacidad de agencia de las mujeres.

Propósito

Contribuir a ampliar las capacidades y oportunidades de los hogares, sobre todo los que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social, y apoyarlos tanto a desplegar estrategias de formación del capital humano en las distintas etapas del curso de vida de sus integrantes, como de acumulación y movilización de activos, con el fin de que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos que tienen razones para valorar. Para lograr este propósito, resulta imprescindible facilitarles el acceso a los servicios sociales y a las redes de protección social e institucional, así como promover relaciones de respeto y equidad entre sus integrantes.

Metas de impacto

El Programa Nacional de Población 2001-2006 se propone contribuir a promover la postergación a la edad al nacimiento del primer hijo(a) de 17.7 años en promedio entre las mujeres con fecundidad temprana en 2000 (primer cuartil de las generaciones actuales) a 18.4 años en 2006.

Metas operativas

Se promoverán al menos 6 acuerdos o convenios de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las entidades federativas, con el propósito de atender a los hogares en situación de vulnerabilidad y riesgo de origen sociodemográfico.

Se diseñarán, producirán y difundirán al menos seis campañas de comunicación orientadas a promover la equidad y reforzar la solidaridad entre los miembros del hogar, así como a prevenir la violencia intrafamiliar.

Se elaborarán al menos 25 estudios y notas estratégicas que permitan potenciar la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales encaminadas a fortalecer a las familias, principalmente las orientadas a los hogares en condición de pobreza, riesgo o vulnerabilidad social, incluyendo el diseño de indicadores para el seguimiento y la evaluación de esas acciones.

Líneas de acción

1. Apoyar a las familias que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social

Ampliar la cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Facilitar el acceso a servicios educativos, de salud y salud reproductiva durante las distintas etapas del ciclo de vida familiar y del curso de vida de hombres y mujeres.

Fortalecer los hábitos alimenticios de las familias, prevenir y atender la desnutrición e impulsar acciones dirigidas a garantizar el abasto de alimentos.

Reforzar las acciones de capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida de hombres y mujeres.

Promover medidas dirigidas a apoyar a los hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social en etapas específicas del curso de vida.

Apoyar la rehabilitación, la integración social y el acceso al trabajo de las personas con capacidades diferentes.

Impulsar la inclusión de la familia como grupo objetivo y unidad de planeación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.

Promover el establecimiento de convenios de colaboración entre las dependencias y entidades que conforman el CONAPO para atender los hogares en situación de riesgo o vulnerabilidad de origen sociodemográfico.

2. Promover oportunidades productivas, de empleo e ingresos de los hogares

Facilitar el acceso a créditos para apoyar actividades agrícolas o proyectos productivos de las familias.

Promover acciones de empleo temporal en programas de desarrollo de infraestructura básica, social y productiva.

Llevar a cabo acciones de fortalecimiento de la economía familiar y de las capacidades productivas de las familias.

Contribuir a crear mejores oportunidades de empleo y capacitación para las mujeres y apoyar sus iniciativas productivas.

3. Impulsar las acciones dirigidas a ampliar los marcos de certidumbre de las familias y a fortalecer sus capacidades para enfrentar eventos imprevistos y contingencias

Fortalecer los programas dirigidos a acreditar la identidad jurídica de las personas.

Atender la problemática de la tenencia de la tierra y la protección efectiva de los derechos de propiedad.

Proporcionar certeza y seguridad jurídica a los núcleos agrarios ya sean ejidos o comunidades en beneficio directo del patrimonio de la familia campesina.

Promover mecanismos de aseguramiento (de vida, médico, etc.) que permitan a las familias en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social contar con la protección que requieren ante situaciones de enfermedad o muerte de uno de sus integrantes o frente a otras contingencias.

Establecer instrumentos que permitan a las personas y a las familias dar plena constancia de su solvencia moral y económica.

Ampliar los esquemas de ahorro en pequeña escala y la conformación de cajas de ahorro solidario y otros mecanismos de ahorro popular.

Impulsar programas y acciones orientados a reducir la vulnerabilidad social de los productores agrícolas.

Promover la justicia distributiva mediante el impulso de políticas y programas dirigidos a atender las necesidades básicas de la población más desaventajada.

Reforzar los mecanismos de prevención y atención de desastres naturales.

4. Promover actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas al nacimiento del primer hijo o hija

Ampliar el acceso a la información y los medios de regulación de la fecundidad a las personas que inician su vida en pareja, así como fomentar en ellas actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas al nacimiento del primer hijo o hija.

Instrumentar acciones de información, educación y comunicación en población dirigidas a mostrar las ventajas que tienen las prácticas de postergación del inicio de la maternidad tanto para la salud de la madre y de su descendencia, como para el desarrollo personal de hombres y mujeres.

5. Facilitar el acceso de los hogares a los servicios de apoyo para contribuir a aliviar las responsabilidades asociadas al cuidado de menores y de adultos mayores afectados por distintos grados de dependencia

Diseñar y poner en marcha mecanismos que favorezcan el acceso de las madres trabajadoras de escasos recursos a los servicios de guardería y centros de atención de niñas y niños en edad preescolar y escolar.

Promover acuerdos institucionales, intergubernamentales y con grupos de la sociedad civil para apoyar a las familias de escasos recursos con adultos mayores afectados por distintos grados de dependencia mediante el establecimiento de estancias diurnas, con el fin de atender sus necesidades personales, terapéuticas y socioculturales.

6. Llevar a cabo acciones a favor del mejoramiento de la condición social de la mujer

Contribuir a incorporar la perspectiva de género en el diseño e instrumentación de los programas de población.

Alentar acciones que promuevan el acceso equitativo de la mujer campesina al trabajo productivo, al empleo y a los recursos financieros y tecnológicos.

Fortalecer el liderazgo de las jefas de familia.

Promover el acceso de las mujeres en situación de pobreza en todos los niveles y modalidades de la educación.

Mejorar la calidad de la atención en salud y la nutrición de las mujeres pobres.

Ampliar las oportunidades de participación de la mujer en la toma de decisiones relativa al desarrollo de los municipios y comunidades.

Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social.

Impulsar acciones de educación y comunicación dirigidas a propiciar mayor autonomía, capacidad de decisión y agencia de las mujeres.

7. Fomentar relaciones de respeto, equidad y solidaridad en el ámbito familiar

Promover una cultura basada en los valores de la coparticipación, la corresponsabilidad y el respeto entre hombres y mujeres, así como entre los miembros del grupo familiar.

Reforzar en la educación escolar y extraescolar la incorporación del tema de la vida en familia.

Impulsar medidas que promuevan la equidad de género en las relaciones familiares tanto en el acceso a los recursos como en la distribución de las tareas del hogar.

Llevar a cabo acciones dirigidas a dar reconocimiento social al trabajo doméstico no remunerado y a las tareas asociadas al cuidado y la crianza de hijos e hijas en los hogares, así como alentar el desarrollo de estadísticas y metodologías que contribuyan a este propósito.

8. Prevenir y erradicar la violencia familiar

Reforzar las acciones de atención, protección y asistencia jurídica a las personas que son víctimas de maltrato y abuso.

Llevar a cabo acciones dirigidas a prevenir y erradicar todas las formas de violencia familiar, particularmente la que se ejerce contra las mujeres, los menores y los adultos mayores.

Instrumentar acciones orientadas a informar acerca de los derechos de las víctimas de violencia y de las instancias a las que pueden acudir para obtener asistencia y apoyo.

9. Impulsar la generación de información y llevar a cabo investigaciones sobre aspectos demográficos, socioeconómicos y socioculturales relativos a la vida y organización familiar y el curso de vida de sus integrantes

Generar información periódica e indicadores sobre la composición y organización familiar y sobre el curso de vida de sus integrantes.

Promover la elaboración de estudios sobre los diferentes factores de naturaleza económica, social, cultural y demográfica que condicionan la dinámica familiar y la trayectoria de vida de las personas.

Utilizar los resultados de la investigación y los esfuerzos de evaluación de las acciones institucionales para contribuir a enriquecer la formulación e instrumentación de programas y acciones dirigidas a promover el bienestar y desarrollo integral de las familias.

Estrategia 8

Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración

Gracias al impulso de la industrialización y de las actividades de base urbana, México experimentó durante el siglo XX una poderosa metamorfosis en su perfil rural-urbano. De hecho, al iniciar el siglo pasado, sólo uno de cada diez habitantes vivía en las 33 ciudades existentes en esa época. El desarrollo industrial y la expansión del comercio y los servicios atrajeron cuantiosos flujos migratorios a las ciudades e hicieron posible que sus habitantes encontraran oportunidades de empleo y de acceso a los servicios básicos en las ciudades. La continua expansión y multiplicación de las ciudades indujo la concentración de los recursos públicos para dotarlas de infraestructura y equipamiento, lo que contribuyó a ahondar la brecha que separa a los ámbitos rural y urbano en materia de desarrollo social y humano.

El sistema urbano nacional está conformado actualmente por un conjunto de 364 ciudades de diverso tamaño y dinamismo poblacional, donde viven poco más de 63 millones de personas, es decir casi dos de cada tres habitantes. Comparado con el pasado, este sistema es más equilibrado, sólido y diversificado. Para poner de relieve la creciente importancia de estas ciudades en la demografía nacional, conviene señalar que éstas absorbieron alrededor de 80 por ciento del crecimiento demográfico registrado por nuestro país en los últimos cinco años, y se prevé que en la próxima década albergarán a cerca de 85 por ciento del crecimiento previsto. Ello revela que las ciudades del país serán cada vez más determinantes tanto de los patrones de distribución territorial de nuestra población y de la reorganización de las estructuras económicas y sociales del país, como de la construcción de la identidad nacional y cultural.

La notable aceleración del proceso de urbanización generó una marcada polarización territorial. En la actualidad, el país presenta un mar de municipios escasamente urbanizados, dentro del cual sobresalen pequeños archipiélagos con elevadas concentraciones de población, las cuales constituyen las áreas más desarrolladas y urbanizadas del país. La evidencia más significativa de los desequilibrios demográficos entre las ciudades se localiza en la preeminencia poblacional de las grandes metrópolis, especialmente de la Zona Metropolitana del Valle de México. Asimismo, el acelerado crecimiento de los núcleos urbanos no contribuyó a propiciar un uso racional y sustentable de los recursos naturales. Entre otros acuciantes problemas, destacan su expansión desordenada, la escasa disponibilidad de agua en muchas de las ciudades, la inadecuada gestión de cuantiosas cantidades de residuos sólidos y líquidos y la contaminación ambiental. Además, las crisis económicas ocurridas durante las últimas dos décadas aumentaron la pobreza y la segregación socio-espacial en las ciudades.

Para enfrentar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos esfuerzos, imaginar nuevas y más eficientes estrategias de intervención en todos los ámbitos del desarrollo

urbano-regional; fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno; consolidar la infraestructura productiva y de servicios de las áreas urbanas, sobre todo de las ciudades intermedias y pequeñas con potencial de desarrollo sustentable; garantizar las fuentes de abastecimiento de agua potable y fortalecer los programas de uso eficiente de este recurso, control de calidad, abatimiento de fugas y reúso de aguas residuales; prever la expansión futura de los centros urbanos e identificar las zonas urbanizables para incorporarlas al uso urbano en forma ordenada; y fortalecer las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano de los gobiernos locales.

No obstante los desafiantes problemas urbanos que se heredan al siglo XXI, no puede perderse de vista que las ciudades son el escenario privilegiado de las transiciones demográfica, social y económica de México, así como el hecho de que el actual reordenamiento económico y el proceso de globalización han contribuido a diversificar las oportunidades económicas y a diseminarlas hacia zonas alternas a las grandes metrópolis, propiciando la pérdida de atractividad de las grandes ciudades y el fortalecimiento de por lo menos 50 ciudades de diverso tamaño, entre las que destacan algunas zonas metropolitanas y varias ciudades intermedias y pequeñas.

La política de población reconoce que los procesos económicos, demográficos y territoriales actualmente en curso ofrecen una valiosa oportunidad para continuar regulando el crecimiento poblacional de las grandes metrópolis y propiciar el fortalecimiento de las ciudades intermedias (en particular las que cuentan con potencial de desarrollo sustentable) como destinos alternos de los flujos migratorios. Dicha estrategia es congruente con los programas y acciones contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población fortalecerán en el ámbito de su competencia, la coordinación interinstitucional e intergubernamental en la megalópolis del Valle de México, con el fin de garantizar la sustentabilidad de este espacio territorial y potenciar sus ventajas competitivas e inserción en la economía global. Paralelamente, con la finalidad de evitar la reedición de tendencias concentradoras del crecimiento urbano, se impulsarán programas orientados a fortalecer la atractividad poblacional de las ciudades intermedias y pequeñas con potencial de desarrollo sustentable, especialmente aquellos dirigidos a propiciar un ambiente institucional adecuado para la inversión empresarial y social, integrar las cadenas productivas, activar los mercados de trabajo regionales y locales, así como fortalecer la infraestructura y el equipamiento urbano, el parque habitacional y los sistemas de comunicaciones y transporte, entre otros.

Las políticas y programas de ordenamiento territorial sustentable que actualmente promueven las instituciones integrantes del CONAPO constituyen un instrumento de planeación estratégico para propiciar una distribución territorial de la población acorde con los principios de inclusión, equidad y sustentabilidad del desarrollo.

Propósito

Impulsar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable, mediante el impulso a los esfuerzos de ordenación territorial y de regulación del crecimiento demográfico de las grandes metrópolis, así como el fortalecimiento de las ciudades con capacidad de sustento para absorber flujos migratorios.

Metas de impacto

Incrementar en alrededor de seis puntos porcentuales la proporción de los flujos migratorios que se dirigen a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable, sobre todo a las ciudades intermedias y pequeñas.

Aumentar la proporción representada por la población urbana que actualmente vive en ciudades con menos de un millón de habitantes y que cuenta con potencial de desarrollo sustentable.

Líneas de acción

1. Promover la inclusión de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo urbano y regional

Aportar insumos a la planeación del desarrollo urbano y regional, mediante la elaboración de proyecciones de población estatales, municipales y rural-urbano, así como llevar a cabo estudios prospectivos para anticipar las demandas futuras de empleo, servicios educativos, y de salud y vivienda en las principales ciudades del país.

Incorporar criterios y previsiones sobre distribución territorial de la población y migración en las estrategias y programas de desarrollo urbano y regional.

2. Estructurar un marco de gestión territorial en el que concurren los tres órdenes de gobierno e impulsar la articulación de las acciones interinstitucionales e intergubernamentales dirigidas a avanzar en los propósitos de ordenación sustentable del territorio

Construir consensos, movilizar voluntades y sumar esfuerzos de la sociedad y de los tres órdenes de gobierno para impulsar un acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio.

Promover la participación coordinada de las dependencias federales competentes y de los órdenes estatal y municipal en los esfuerzos de ordenación territorial sustentable.

Continuar llevando a cabo el Programa de Ordenación Territorial Sustentable de México.

3. Diseñar y poner en marcha estrategias para mejorar la competitividad económica de las ciudades del país, fortalecer las capacidades locales y propiciar su inserción ventajosa a los circuitos económicos de la economía nacional e internacional

Promover la creación de parques tecnológicos.

Favorecer la integración vertical y horizontal de cadenas productivas locales y regionales.

Fortalecer el marco institucional y reducir los costos de transacción en las ciudades para alentar los flujos de inversión privada.

Apoyar el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos.

Mejorar la accesibilidad, conectividad y articulación regional de las ciudades, mediante la construcción, ampliación y modernización de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y sistemas regionales de transporte.

Promover un esquema de coordinación hacendaria entre los órdenes de gobierno orientado a consolidar y ampliar las facultades tributarias de los municipios.

Impulsar la autosuficiencia financiera y la modernización de las estructuras administrativas locales que permita a éstas enfrentar más ágil y eficazmente la creciente demanda social de infraestructura y servicios básicos.

4. Llevar a cabo acciones para organizar los procesos de suburbanización precaria y rururbanización en el sistema urbano nacional

Impulsar, de manera conjunta con los gobiernos estatales y municipales, la creación de un marco normativo y metodológico dirigido a organizar la actuación de los tres órdenes de gobierno frente a las nuevas dinámicas espaciales.

Promover el fortalecimiento de los programas de equipamiento, infraestructura y servicios en las periferias urbanas y zonas marginadas.

Impulsar el diseño y la ejecución de proyectos de regeneración urbana.

5. Prever la demanda de suelo para el desarrollo urbano y vivienda y diseñar y poner en marcha mecanismos para atender esos requerimientos

Identificar e inventariar suelo apto para el desarrollo urbano y vivienda.

Definir los mecanismos de financiamiento y adquisición de las reservas territoriales destinadas a regular y orientar el crecimiento de las ciudades.

Establecer mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para instrumentar el desarrollo y aprovechamiento de las reservas territoriales.

Contribuir a reordenar el desarrollo urbano mediante la incorporación ágil, ordenada y concertada del suelo apto de origen ejidal y comunal para el uso urbano.

6. Contribuir a evitar el poblamiento en zonas de riesgo, así como prevenir y atender desastres en los asentamientos localizados en esas zonas

Impulsar programas de prevención y atención de desastres en los asentamientos urbanos situados en zonas de riesgo.

Llevar a cabo investigaciones que contribuyan a prevenir desastres en los asentamientos urbanos localizados en zonas de riesgo.

7. Promover medidas dirigidas a regular la expansión territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como de las metrópolis y de las ciudades localizadas en ecosistemas frágiles, en coordinación con las autoridades de los estados y municipios

Desalentar la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mediante el fortalecimiento de la megalópolis y la desconcentración intra-regional hacia la corona de ciudades.

Diseñar y promover la aplicación de políticas y programas de desarrollo sustentable del subsistema urbano de la megalópolis, así como de las metrópolis y su entorno regional.

Fomentar la instrumentación de medidas encaminadas a moderar la expansión territorial de la mancha urbana y del crecimiento demográfico en las metrópolis y ciudades localizadas en ecosistemas frágiles.

8. Impulsar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental en las ciudades

Reducir los riesgos para la salud derivados del deterioro ambiental.

Impulsar medidas fiscales orientadas a promover la actualización tecnológica del parque vehicular de las ciudades.

Favorecer la adopción de tecnologías limpias en los procesos de producción.

Gestionar apoyos técnicos y financieros con los organismos internacionales para impulsar proyectos dirigidos a la promoción del desarrollo sustentable de las ciudades.

9. Orientar los flujos migratorios hacia las aglomeraciones urbanas con potencial de desarrollo sustentable

Llevar a cabo estudios para identificar las ciudades del país con potencial de desarrollo sustentable e impulsar medidas para orientar los flujos migratorios hacia ellas.

10. Alentar medidas dirigidas a aprovechar el bono demográfico en las ciudades

Apoyar el fortalecimiento de los programas de educación y capacitación para el trabajo y de salud, con la finalidad de potenciar el capital humano de las ciudades.

Promover el fortalecimiento de bolsas de trabajo.

Formular e instrumentar acciones dirigidas a promover la recuperación gradual de los salarios mínimos.

Estrategia 9

Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros regionales de población

La dispersión de la población en miles de pequeñas localidades rurales es un fenómeno secular relacionado con el estancamiento productivo, la pobreza extrema, la marginación y el rezago sociodemográfico. En el pasado y aún en nuestros días, cientos de miles de personas provenientes de esas localidades buscan opciones de empleo y de acceso a las oportunidades sociales mediante la emigración a las ciudades o a Estados Unidos.

La dispersión de la población y el rezago productivo tienen, entre sus causas más profundas, los obstáculos que impiden la propagación del progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y entre las regiones del país. Entre otros factores que actúan como mecanismos que contribuyen a reproducir el fenómeno de la dispersión, destacan la estructura de la tenencia de la tierra, el régimen y tipo de cultivos, los bajos rendimientos de las parcelas pequeñas, los precios relativos de los productos, la falta de apoyos crediticios para acceder a una tecnología moderna y sustentable, e incluso la residencia de las familias en los predios o sus inmediaciones para preservar la integridad de la propiedad, que es a menudo su activo más importante.

La definición de nuevas estrategias y políticas para superar el rezago productivo de millones de familias campesinas e indígenas exige revalorar el espacio rural como uno de los ejes fundamentales de un desarrollo nacional incluyente, equitativo y sustentable. En ese sentido, debe subrayarse que el actual reordenamiento económico nacional, así como la prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de promover la reactivación del mercado interno, constituyen una valiosa oportunidad para impulsar programas y acciones integrales de desarrollo agropecuario en las regiones de menor desarrollo y fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional.

Las políticas públicas no han sido eficaces para contener o reducir la dispersión de la población en miles de localidades rurales pequeñas, donde el rezago productivo y social lastima la dignidad de las personas, comprometen su calidad de vida y amenazan con transmitir esa condición de precariedad de una generación a la siguiente. La política de población pretende contribuir a impulsar estrategias más eficaces de intervención pública para revertir la situación de desventaja y vulnerabilidad social en la que se

encuentran millones de familias que viven en decenas de miles de localidades rurales pequeñas, dispersas sobre las carreteras o en situación de aislamiento.

Las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población darán impulso a programas y acciones dirigidos a fortalecer la justicia distributiva en el medio rural, en particular en las 250 microrregiones de alta prioridad, donde se identificarán localidades que con modestos incrementos en su acervo de servicios permitirán atender las necesidades de la población rural que vive en localidades pequeñas situadas en su área de influencia. Asimismo, se promoverán acciones de coordinación de los tres órdenes de gobierno para impulsar programas de desarrollo local, propiciar una explotación sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente y estimular la participación de las familias y comunidades campesinas e indígenas tanto en la identificación de los centros proveedores, como en el diseño y ejecución de los proyectos destinados a mejorar sus condiciones de vida.

Una de las prioridades de la política de población es la de contribuir a revertir la situación de desventaja y vulnerabilidad social de la población rural. En consecuencia, las dependencias y entidades integrantes del CONAPO llevarán a cabo un conjunto de programas y acciones orientados a fortalecer la estructura de oportunidades de los centros regionales de población y de las localidades situadas estratégicamente en el ámbito rural.

La política de población reconoce en el fortalecimiento de esos centros una acción estratégica para crear alternativas a la emigración rural, y con ello mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable. Con ese propósito, las instituciones integrantes del CONAPO llevarán a cabo políticas y programas de ordenación territorial de los centros de población, promoverán el fortalecimiento de su equipamiento e infraestructura social y productiva, el uso eficiente y sustentable de sus recursos naturales y del medio ambiente, así como el aprovechamiento de su capital social.

Propósito

Brindar alternativas a la emigración rural mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, la infraestructura y el equipamiento de los centros de población regionales, así como promover la estrategia de centros proveedores de servicios para atender las necesidades de la población rural dispersa y aislada.

Metas operativas

Se llevarán a cabo 31 estudios para identificar centros proveedores de servicios o Centros Estratégicos de Desarrollo en todas las entidades federativas del país, con excepción del Distrito Federal.

Se realizarán acciones de coordinación interinstitucional para que al menos todas las entidades federativas incluidas en las 250 microrregiones de alta prioridad consideren en sus planes y programas de desarrollo regional la estrategia de centros proveedores de servicios o de centros estratégicos de desarrollo para enfrentar el problema de la dispersión de la población rural.

Líneas de acción

1. Promover la inclusión de criterios, consideraciones y previsiones de índole demográfica en la planeación del desarrollo rural sustentable

Aportar insumos demográficos e incorporar criterios sobre movilidad y distribución territorial de la población en las estrategias y programas de desarrollo rural sustentable.

Apoyar las políticas, estrategias, programas y acciones de Ordenación del Territorio en los ámbitos local, regional y nacional.

2. Contribuir a fortalecer la estructura de oportunidades y la justicia distributiva en el ámbito local

Fortalecer la infraestructura y el equipamiento básico y mejorar la articulación regional de los centros regionales de población y de los centros proveedores de servicios.

Atender los rezagos en materia de educación y salud de la población que vive en las zonas de alta y muy alta marginación.

Articular las acciones dirigidas a superar la pobreza e impulsar el desarrollo social de las microrregiones de alta y muy alta marginación.

Ampliar la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Promover la movilización productiva de activos familiares y comunitarios y su capitalización permanente.

Diseñar e impulsar programas de empleo temporal y de recuperación productiva en zonas con agricultura de bajo rendimiento.

Apoyar las actividades agropecuarias mediante el apoyo oportuno de PROCAMPO.

Fortalecer la capitalización del campo, mediante programas que permitan al productor la retención de la mayor parte del valor agregado que genera.

Promover la ejecución preferencial de las acciones agrarias en las 250 microrregiones de alta prioridad.

3. Apoyar las actividades productivas de las comunidades rurales y aprovechar el capital social comunitario para impulsarlas

Contribuir a crear un marco institucional que propicie la formación de alianzas estratégicas entre productores rurales.

Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para articular acciones en favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación.

Reforzar los mecanismos de financiamiento, asesoría y capacitación para impulsar las iniciativas y proyectos productivos comunitarios y apoyar a los productores rurales a manejar exitosamente sus empresas.

Fortalecer la vida interna de los núcleos agrarios mediante la prestación de asesoría para la actualización de sus órganos de representación y vigilancia.

Intensificar los esfuerzos de difusión, asesoría y capacitación a sujetos agrarios respecto de sus derechos y obligaciones.

Cumplir con los compromisos establecidos en los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

4. Promover la preservación, conservación y explotación sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente en el ámbito rural

Impulsar estrategias de desarrollo sustentable.

Capacitar y difundir entre los productores rurales el uso de tecnologías con criterios de sustentabilidad.

Impulsar la construcción de obras de infraestructura que permitan capturar, retener y distribuir el agua de lluvia.

Promover las prácticas de agricultura sostenible y la protección del medio ambiente.

Fomentar la labranza de conservación y, en general, la cultura del desarrollo sustentable.

5. Reforzar las políticas territoriales que eviten procesos de rururbanización precarios, así como la segregación socioespacial de los centros de población regionales

Impulsar proyectos de acción compensatoria en regiones y zonas marginadas.

Cohesionar físicamente a las microrregiones para frenar la dispersión poblacional.

6. Prevenir y atender desastres en los asentamientos localizados en zonas de riesgo

Reforzar los mecanismos de prevención y respuesta ante desastres.

Prevenir y atender desastres y, en su caso, aplicar programas dirigidos a reubicar a la población asentada en zonas de riesgo.

Atender daños en materia de suelo y vivienda en zonas de desastre y darle seguimiento a esas acciones.

Llevar a cabo estudios que contribuyan a prevenir desastres.

7. Promover la estrategia de centros proveedores de servicios para atender las necesidades de la población rural dispersa y en condiciones de aislamiento

Definir nuevas metodologías que contribuyan a maximizar los beneficios del gasto social en las entidades federativas y los municipios.

Formular modelos de intervención pública para identificar localidades rurales pequeñas, dispersas y aisladas, que con modestos incrementos en su acervo de servicios básicos contribuyan a atender las necesidades de quienes viven en las localidades contiguas en condición de rezago social.

Promover la participación de las autoridades locales y de las comunidades en la identificación de los centros proveedores de servicios.

Impulsar la coordinación intergubernamental para incluir en los planes y programas de los gobiernos federal, estatal y municipal la estrategia de centros proveedores de servicios.

Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación.

8. Promover estrategias, políticas y programas de ordenamiento territorial con la finalidad de propiciar el reagrupamiento de las personas que viven en localidades de una o dos viviendas

Articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión de la población.

Realizar estudios sobre los patrones territoriales de las localidades de una y dos viviendas y sobre sus perfiles productivos y sociodemográficos, con el fin de aportar insumos a la planeación del desarrollo social y rural.

Fortalecer los centros de población y las localidades rurales de mayor tamaño para que puedan ofrecer alternativas de empleo y vivienda a las familias que viven en localidades de una y dos viviendas.

Coordinar acciones de los tres órdenes de gobierno para estimular el reagrupamiento de la población que vive en localidades dispersas de una o dos viviendas.

Estrategia 10

Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos tiene una prolongada tradición histórica y raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Sus ramificaciones son múltiples y se extienden cada vez más hacia muy distintos ámbitos de la vida nacional. Este movimiento sólo podrá ser atenuado si en el largo plazo se reducen las disparidades económicas y las brechas salariales que median entre ambas naciones. Para lograrlo, es imprescindible impulsar un ritmo de crecimiento económico sostenido durante varias décadas en nuestro país y traducirse en importantes incrementos en los niveles de empleo, productividad y salarios.

Los problemas derivados de la migración podrían mitigarse en el corto y mediano plazos mediante una adecuada complementariedad de las economías de los dos países. En efecto, se prevé, por un lado, que el número de nuevos demandantes de puestos de trabajo en México seguirá creciendo, aunque a menor ritmo a partir del cuarto lustro del presente siglo, y por el otro, Estados Unidos enfrentará una aguda escasez de mano de obra en los próximos años, la cual será más crítica en el mediano plazo, cuando los integrantes de las generaciones del llamado baby boom comiencen a retirarse de la actividad económica. En este contexto, es imprescindible encontrar soluciones negociadas entre ambos países.

El flujo de remesas, que ha venido creciendo en los últimos años a un ritmo similar al de la migración internacional, ha beneficiado a un número cada vez mayor de mexicanos y se ha constituido en una inyección constante de recursos a escala nacional y regional. No obstante que en la actualidad su monto asciende a más de 6.5 mil millones de dólares anuales, esta importante fuente de divisas no se ha traducido en motor de desarrollo de las zonas de origen de la migración. La información disponible revela que un número importante de los hogares que se benefician de las remesas son altamente vulnerables a la interrupción del flujo de remesas, ya que a menudo es su única fuente de ingresos. La dispersión y magnitud de los recursos individuales obliga a diseñar y poner en marcha esquemas colectivos o asociativos que incentiven las inversiones productivas de pequeña y mediana escala, susceptibles de ser financiadas parcialmente con el ahorro de los migrantes, con el fin de apoyar la creación de oportunidades de empleo remunerado y fomentar el arraigo de la población en las regiones de origen.

La búsqueda de soluciones de fondo y de largo plazo al fenómeno migratorio exige la cooperación entre ambas naciones. La relación binacional es cada vez más propicia para impulsar iniciativas resueltas e imaginativas que le den un cauce legal, digno, seguro y ordenado a la migración de mexicanos al vecino país.

Propósito

Reforzar las acciones que fortalezcan el desarrollo económico y social en las regiones de mayor intensidad de migración hacia Estados Unidos, así como encauzar la agenda migratoria con ese país hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado.

Metas operativas

Promover al menos cinco acuerdos o convenios de colaboración con PROGRESA y otras dependencias del Ejecutivo Federal para apoyar, en las localidades de alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos, a los hogares en situación de pobreza con miembros que tienen antecedentes migratorios recientes en aquel país.

Impulsar convenios de colaboración con los gobiernos de al menos cinco entidades federativas con alta y muy alta intensidad migratoria hacia el vecino país del norte, para impulsar esquemas colectivos que

incentiven, con base en el ahorro de los migrantes, las inversiones de pequeña y mediana escalas.

Incluir criterios y consideraciones de migración internacional en todos los programas federales que operan en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia el vecino país del norte.

Realizar seis levantamientos de la Encuesta de Migración hacia Estados Unidos y la Frontera Norte de México (EMIF).

Elaborar 25 estudios sobre la magnitud, las características y las perspectivas futuras de las distintas modalidades de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Líneas de acción

1. Fortalecer los vínculos sociales y culturales con las comunidades de mexicanos en Estados Unidos

Facilitar el establecimiento de organizaciones o clubes de oriundos con el propósito de favorecer y facilitar los contactos con las comunidades de mexicanos en Estados Unidos.

Impulsar medidas que contribuyan a proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y laborales de los mexicanos en Estados Unidos.

Promover programas educativos, culturales y recreativos para contribuir al desarrollo pleno de los mexicanos en Estados Unidos.

Promover acuerdos de colaboración entre las autoridades educativas de México y Estados Unidos dirigidas a facilitar y mejorar el aprovechamiento escolar de los niños y niñas residentes en Estados Unidos y a quienes se desplazan temporalmente entre ambos países.

2. Proporcionar información y servicios de salud a las y los migrantes en los lugares de origen y destino

Impulsar programas encaminados a ofrecer información preventiva y un paquete básico de servicios de salud en los lugares de origen de los migrantes.

Promover acuerdos interinstitucionales con los distintos órdenes de gobierno y con grupos de la sociedad civil en México y Estados Unidos para favorecer el acceso de los migrantes a los servicios de salud en ese país.

Proteger el desarrollo de las capacidades de los hijos de jornaleros agrícolas.

3. Promover, diseñar e instrumentar, en colaboración con los estados y municipios, esfuerzos de desarrollo regional, social y humano en las zonas de origen de la migración hacia Estados Unidos

Promover la ampliación de la cobertura de PROGRESA en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos, con especial atención en los hogares de migrantes que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad social.

Incentivar el uso productivo de las remesas en México, mediante el impulso a esquemas asociativos de organización productiva y el establecimiento de mecanismos de financiamiento concurrente de los gobiernos federal y estatales.

Fortalecer las acciones de información en Estados Unidos sobre las oportunidades de inversión en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos.

Promover medidas orientadas a aprovechar las capacidades y habilidades que adquieren los migrantes de retorno en su trayectoria ocupacional en Estados Unidos.

4. Impulsar medidas para reducir los costos de transferencia de las remesas y evitar la conversión desfavorable del tipo de cambio

Apoyar el establecimiento de mecanismos modernos, ágiles y confiables que faciliten y abaraten la transferencia de remesas.

5. Garantizar la repatriación segura y ordenada de los migrantes indocumentados devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses, con especial atención a los menores de edad

Fortalecer los mecanismos dirigidos a garantizar la repatriación segura y ordenada de los mexicanos devueltos.

Apoyar la reinserción de los menores devueltos en sus comunidades y hogares de origen.

6. Avanzar en el diálogo y la negociación en materia migratoria con Estados Unidos, bajo un enfoque de responsabilidad compartida

Promover ante las autoridades estadounidenses la regularización de la situación migratoria de los migrantes establecidos en forma no autorizada en Estados Unidos.

Impulsar el establecimiento de un programa de trabajadores temporales con Estados Unidos y, en su caso, promover medidas para articularlo con las acciones de política social, de fomento productivo y desarrollo rural de México para reorientar la migración no documentada hacia cauces autorizados.

Ampliar el número de todo tipo de visas disponibles para los mexicanos, reconociendo la relación especial que existe entre ambos países, derivada de la vecindad geográfica, los intensos vínculos culturales y la vigorosa y creciente interdependencia económica, en particular a raíz de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Fortalecer las acciones de seguridad fronteriza y promover medidas coordinadas entre México y Estados Unidos, con especial atención en los esfuerzos dirigidos a prevenir y evitar las muertes de las y los migrantes en la frontera común, así como a combatir el tráfico de indocumentados.

7. Llevar a cabo encuestas y elaborar investigaciones y estudios acerca de las características, causas y múltiples ramificaciones de las corrientes de emigración hacia Estados Unidos, con el propósito de apoyar el diseño de políticas y estrategias en la materia

Generar información y examinar de manera permanente los niveles, tendencias y características de la migración en sus diferentes modalidades.

Investigar los determinantes de la migración y evaluar los potenciales impactos de políticas específicas en la evolución futura de la migración internacional hacia Estados Unidos.

Estrategia 11

Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

La política de población, después de casi 28 años de vigencia, resulta impensable sin los esfuerzos de información, educación y comunicación en población. Desde sus orígenes, esta política pública se propuso fortalecer el contenido educativo de sus acciones y depositó en ellas el compromiso de potenciar las capacidades, destrezas y habilidades de las personas, con el fin de promover decisiones libres, autónomas, informadas, reflexivas y responsables; estimular la consolidación de un espíritu de previsión y planeación entre los individuos y las familias; garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos de las personas en todos los ámbitos de relevancia demográfica; y favorecer una mayor y más amplia participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión, en condiciones de igualdad con el varón.

Las acciones desplegadas durante todos estos años han sido múltiples y variadas, destacando el diseño, producción y difusión de diversas campañas de comunicación en radio y televisión; la producción y distribución de folletos, volantes, carteles, trípticos y videos informativos, con contenidos adecuados para la población de los ámbitos rural y urbano; el surgimiento de diversas líneas telefónicas cuyo desarrollo está dirigido a abatir las barreras que obstaculizan el flujo de información y a facilitar su apropiación doméstica; la inclusión y revisión periódica de los contenidos de educación en población en los programas y libros de texto de la enseñanza primaria y secundaria, así como la capacitación y sensibilización del magisterio en esta materia. Gracias a todas estas acciones y a sus innegables resultados, hoy en día se reconoce que los esfuerzos de información, educación y comunicación en población constituyen la mejor inversión que la sociedad puede hacer para formar ciudadanos informados, libres y responsables, moldear una conciencia pública motivada, y aspirar a resolver, mediante la participación social, los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población.

La experiencia acumulada en las últimas tres décadas permite afirmar que los esfuerzos de información, educación y comunicación en población constituyen instrumentos estratégicos para contribuir a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica en el país. Tomando en cuenta los complejos desafíos que enfrenta la política de población, es preciso continuar impulsando de manera sistemática procesos educativos, comunicacionales e informativos orientados a fortalecer, en todos los grupos y sectores sociales, el conocimiento sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los fenómenos demográficos, así como su vinculación con el desarrollo humano y la calidad de vida de la población.

Con este fin, se requiere continuar impulsando estrategias integrales dirigidas a reforzar los contenidos de la educación en población en los sistemas escolarizados; vigorizar mensajes y campañas a través de los medios de comunicación; y difundir contenidos y mensajes en esta materia a través de todos los instrumentos que hoy brindan las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Propósito

Contribuir a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica y a propiciar en todos los grupos y sectores de la sociedad actitudes y prácticas comprometidas con la solución de los problemas de población.

Meta de impacto

Se propone que al menos ocho de cada diez mujeres y hombres en edad fértil conozcan sus derechos en los ámbitos vinculados con sus decisiones demográficas.

Metas operativas

Fortalecer el marco conceptual y metodológico de la educación en población y elaborar propuestas de inclusión y reforzamiento de estos contenidos en los libros de ciencias naturales, geografía, historia, educación cívica y ética, de la educación primaria y secundaria, así como en los materiales dirigidos al

personal docente y padres y madres de familia.

Diseñar, producir y transmitir doce campañas para radio y televisión, con aproximadamente 30 mensajes con temas de población para diferentes audiencias.

Producir y transmitir en vivo 300 programas de radio para jóvenes, como un espacio de información, reflexión y análisis.

Llevar a cabo seis concursos nacionales de dibujo infantil y juvenil sobre temas prioritarios de la política de población, con al menos 25 mil participantes en cada uno de ellos, así como la producción y distribución de folletos, carteles y otras actividades de comunicación.

Fortalecer y modernizar el sitio web del CONAPO y adecuarlo a las demandas y características de los usuarios. Se prevé que estas acciones permitirán incrementar el número anual de consultas de 30 mil, registradas en el 2000, a más de 100 mil en el 2006.

Elaborar más de 500 notas y doce carpetas informativas durante el periodo 2001-2006, con el propósito de otorgar insumos a los medios de comunicación sobre temas de población, orientar y apoyar el trabajo periodístico y hacer de la información demográfica un objeto de conocimiento habitual entre la población.

Líneas de acción

1. Reforzar de manera permanente el desarrollo conceptual y metodológico de las acciones de información, educación y comunicación en población

Fortalecer, crear e innovar metodologías de educación en población para los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

Adecuar los contenidos de la educación en población a los retos y prioridades que establece la política de población.

Propiciar el desarrollo de estrategias de comunicación y modelos de educación en población para los ámbitos escolar, extraescolar y de educación no formal.

2. Incluir y actualizar contenidos de la educación en población en los planes y programas de estudio, libros de texto y otros materiales del Sistema Educativo Nacional

Contribuir a ampliar y profundizar el conocimiento sobre los fenómenos poblacionales y los derechos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica.

Incorporar y reforzar contenidos de educación en población en los programas y libros de texto de los distintos niveles escolares.

Realizar acciones orientadas a incorporar la educación en población en la currícula de la formación profesional y en los materiales utilizados en la capacitación de las y los docentes.

Reforzar la educación sexual en la currícula de la educación básica, de acuerdo con el desarrollo de los educandos.

Elaborar materiales impresos con contenidos de educación en población dirigidos a alumnos, maestros, directivos, padres y madres de familia de las escuelas de los tres niveles de educación básica, así como alumnos y maestros de la educación normal.

3. Diversificar las estrategias y potenciar el alcance de los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

Diseñar campañas de comunicación en población en medios masivos y adecuar sus contenidos a las diferentes audiencias.

Diseñar y difundir materiales educativos, accesibles y adecuados a diferentes sectores de la población.

Elaborar y producir audiovisuales, carteles, folletos y materiales informativos para grupos específicos de la población.

Realizar concursos, exposiciones, programas radiales y videos informativos dirigidos a diferentes sectores de la población.

Realizar acciones de información y comunicación dirigidas al personal de las instituciones que integran el Consejo Nacional de Población, otras instituciones afines, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

4. Promover, concertar y coordinar acciones de información, educación y comunicación en población con organizaciones de la sociedad civil, dependencias y entidades de la administración pública federal y con los gobiernos estatales y municipales

Contribuir a sensibilizar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno acerca de la importancia estratégica de impulsar los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.

Promover la instrumentación de programas y acciones de información, educación y comunicación en población, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, dependencias federales, estatales y municipales y organismos de cooperación multilateral.

Promover la coordinación interinstitucional en el diseño, producción y difusión de mensajes y contenidos de información, educación y comunicación en población.

5. Aprovechar las nuevas tecnologías de información para atender las necesidades de información sociodemográfica de la sociedad

Enriquecer, actualizar y facilitar la consulta del sitio web del Consejo Nacional de Población.

Diseñar espacios de consulta en el sitio web para grupos específicos de la población.

Difundir información sociodemográfica a través de diferentes medios y formatos.

6. Diseñar e instrumentar programas de capacitación en materia de información, educación y comunicación en población

Promover y apoyar acciones de formación de recursos humanos en el ámbito de la información, la educación y la comunicación en población.

7. Llevar a cabo proyectos de investigación, evaluación y seguimiento de los programas de información, educación y comunicación en población

Impulsar estudios sobre la dinámica de las actitudes, valores, preferencias y percepciones en los ámbitos de relevancia demográfica.

Establecer estrategias de seguimiento y evaluación de las acciones de información, educación y comunicación en población, con el propósito de conocer su impacto y resultados, así como de actualizar de manera permanente la orientación, estrategias y contenidos de estos esfuerzos.

Estrategia 12

Avanzar hacia un auténtico federalismo en población

Los esfuerzos orientados a promover el cambio demográfico y a fincar las bases de un desarrollo sostenido y sustentable, fundado en los principios de equidad y sustentabilidad, exigen la convergencia, el concurso y la participación de los tres órdenes de gobierno, en un marco de cooperación, coordinación y respeto a la autonomía de los estados y de los municipios. Un paso importante en esa dirección lo constituyó el impulso a la descentralización en materia de población, iniciada a partir de 1983 con la creación y el fortalecimiento de los Consejos Estatales de Población (COESPO). Este proceso se ha visto acompañado, más recientemente, de la municipalización de la política de población, mediante la creación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO), que son las instancias encargadas de conducir la planeación demográfica de los gobiernos locales.

En las últimas dos décadas, la política de población logró enriquecer su estructura institucional y su marco jurídico, creando la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, que es un foro de cuño genuinamente federalista, donde los gobiernos de los estados se convierten en verdaderos protagonistas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas de población. Para continuar avanzando hacia un auténtico federalismo en población, bajo los principios de solidaridad y subsidiaridad, se requiere impulsar la institucionalización de la política de población en los espacios locales.

El federalismo es el medio idóneo, mediante la vigencia de los principios de inclusión y corresponsabilidad, para articular la política de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano en los ámbitos estatal y municipal. No debe olvidarse que los fenómenos demográficos son cada vez más complejos y de mayor escala, al tiempo que siguen siendo marcados los contrastes entre entidades, regiones y grupos sociales y étnicos en materia demográfica, lo que implica la necesidad de diseñar estrategias que atiendan esta heterogeneidad y puedan adaptarse a cada lugar y circunstancia. Para enfrentar los desafíos demográficos con oportunidad, equidad y eficiencia, es indispensable avanzar en la institucionalización de la política de población a nivel local, con el apoyo de marcos jurídicos apropiados que permitan dar continuidad a los programas y acciones en la materia; adecuar las funciones y atribuciones de los Consejos de Población en los ámbitos nacional y estatal a las nuevas realidades demográficas; vigorizar y ampliar los canales y mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental; fomentar espacios de participación de la sociedad; consolidar la integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en la planeación del desarrollo; y diseñar e instrumentar un sistema cada vez más eficiente de seguimiento y evaluación de los programas y acciones desplegados por la política de población.

Propósito

Avanzar en la descentralización de recursos, atribuciones y competencias en materia de población, contribuir a institucionalizar el quehacer de la política de población a nivel local y reforzar la coordinación en la materia entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Metas operativas

Celebrar 32 acuerdos de coordinación entre el gobierno federal, a través del Consejo Nacional de Población, y los gobiernos de las entidades federativas, a través de los Consejos Estatales de Población, con el fin de fortalecer la coordinación intergubernamental y avanzar en la instrumentación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Población 2001-2006. En este marco de trabajo se promoverá que los compromisos contraídos por las partes cuenten con el respaldo de recursos financieros apropiados.

Instalar al menos 200 Consejos Municipales de Población durante la presente administración, en coordinación con las autoridades estatales y municipales. En este proceso será necesario diseñar modelos de organización y estrategias de participación de las instancias locales de planeación demográfica.

Dar seguimiento y evaluar anualmente los avances del Programa Nacional de Población 2001-2006 en los estados, en el marco de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas.

Promover, mediante la cooperación técnica con los estados, que las 32 entidades federativas cuenten con su respectivo programa de población.

Continuar el impulso a la descentralización de recursos provenientes de la cooperación multilateral en al menos diez entidades federativas.

Capacitar a todo el personal técnico que labora en los Consejos Estatales de Población en temas prioritarios de la política de población.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico en materia de población en el ámbito federal y estatal para profundizar el proceso de descentralización y avanzar en la institucionalización de los programas y acciones de población en los ámbitos estatal y local

Elaborar una propuesta de reformas al marco jurídico que establezca la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de población.

Proponer un modelo de Ley Estatal de Población, con el fin de apoyar a los estados en la elaboración de propuestas legislativas en esta materia.

Establecer un modelo jurídico-administrativo para promover la participación de los municipios en las actividades de población.

2. Fortalecer la coordinación intergubernamental en materia de población mediante la celebración de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas

Definir mecanismos de financiamiento para cumplir con los objetivos, acuerdos y compromisos contraídos por las partes en esos acuerdos de coordinación.

Promover que los estados formulen sus instrumentos de planeación demográfica en congruencia con los lineamientos y estrategias del Programa Nacional de Población 2001-2006.

Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos en los acuerdos de coordinación.

3. Articular las estrategias y acciones de la política de población con la de los programas sectoriales de la federación instrumentados en los ámbitos regional, estatal y local

Establecer en las comisiones de trabajo del Consejo Nacional de Población las bases y orientaciones para integrar las estrategias y acciones de la política de población en los programas sectoriales instrumentados en los ámbitos regional y estatal.

Apoyar las acciones de seguimiento y evaluación de los programas sectoriales de carácter federal.

4. Fortalecer la municipalización de los programas y acciones en materia de población mediante el fortalecimiento o, en su caso, la creación de los Consejos Municipales de Población

Diseñar modelos y estrategias de operación de los Consejos Municipales de Población, acordes con las características demográficas del contexto local.

Diseñar bases de datos y producir indicadores actualizados para consulta, vía internet, con la finalidad de apoyar las tareas de planeación local.

Impulsar reuniones y foros de análisis sobre el quehacer de los municipios en materia de población y poner de manifiesto la relevancia de la planeación demográfica en el ámbito local.

5. Atender las opiniones, sugerencias y recomendaciones de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas y considerar la heterogeneidad y la especificidad demográfica de las regiones, estados y municipios en las estrategias de la política de población

Dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, así como definir estrategias y prioridades de acción.

Impulsar la creación de subcomisiones temáticas y regionales para atender las problemáticas específicas en materia de población.

6. Ampliar la cooperación técnica en materia de población con los Consejos Estatales y Municipales

Reforzar los esfuerzos de capacitación y formación de recursos humanos en materia de población, aprovechando la tecnología de videoconferencias.

Diseñar una red de comunicación electrónica para el intercambio de información y comunicación con los Consejos Estatales y Municipales de Población.

7. Promover la participación de los Consejos Estatales y Municipales de Población, o equivalentes, en los comités de desarrollo estatal y municipal, así como en otras instancias de planeación en los ámbitos estatal y local

Difundir las experiencias de los Consejos de Población que participan activamente en las instancias de planeación estatales y municipales.

Diseñar metodologías dirigidas a impulsar la integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social de carácter estatal y local.

8. Establecer, en coordinación con los gobiernos de los estados, un sistema de seguimiento y evaluación de los programas nacional y estatales de población

Definir, en colaboración con las instancias de planeación demográfica de las entidades federativas, los indicadores de evaluación de los programas de población y promover su seguimiento permanente.

9. Promover la descentralización de recursos de la cooperación multilateral para apoyar el desarrollo de programas y proyectos prioritarios en las entidades federativas

Apoyar la elaboración de programas estatales para definir las prioridades de asignación de los recursos provenientes de la cooperación multilateral.

10. Promover la participación social en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de población

Promover y apoyar, en los ámbitos estatal y municipal, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los temas de población.

11. Redoblar los esfuerzos dirigidos a sensibilizar a los tomadores de decisiones de las dependencias y entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de movilizar recursos, voluntades y conciencias a favor de las actividades de población

Diseñar y llevar a cabo acciones de información y comunicación dirigidas a las autoridades del sector público y a los dirigentes de organizaciones sociales y privadas de los estados y municipios.

Difundir información sociodemográfica de manera eficiente y oportuna, con el fin de apoyar la toma de decisiones pública, privada y social.

Generar, en colaboración con los Consejos Estatales de Población, información sociodemográfica actualizada correspondiente a los ámbitos estatal, municipal y local.

12. Llevar a cabo programas y acciones, en coordinación con las instancias de planeación demográfica de las entidades y municipios, dirigidas a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica

Diseñar y difundir modelos de información, educación y comunicación en población con contenidos apropiados a las condiciones demográficas, sociales y culturales de los ámbitos locales.

13. Impulsar la investigación sociodemográfica en las entidades federativas para avanzar en el conocimiento de los fenómenos demográficos y sus vínculos con el desarrollo, con miras a apoyar la planeación demográfica estatal y local

Contribuir a fortalecer las capacidades institucionales de los Consejos Estatales de Población para conducir investigaciones de largo alcance.

Impulsar convenios con instituciones de investigación en el ámbito estatal para promover la realización de estudios que sirvan de base para diseñar e instrumentar programas y acciones más eficaces y adecuadas al contexto local.

Estrategia 13

Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población

La política de población estableció, desde los albores de su formulación y puesta en marcha, una estrecha y beneficiosa colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Es posible afirmar que estas organizaciones cumplieron con una de las tareas más encomiables en el desarrollo de los programas de población: la de despertar las voluntades individuales y la de alentar la creatividad y fuerza propositiva de la sociedad. Su capacidad de respuesta y su disposición a participar en esquemas y relaciones de cooperación se ha manifestado de diversas maneras y formas, incluido el desarrollo de programas ejemplares y de iniciativas innovadoras.

Las organizaciones de la sociedad civil representan una fuerza fundamental para sostener e impulsar las demandas sociales. Muchas de estas organizaciones, operando en asociación con el gobierno, en red con otras instancias semejantes, con recursos propios o con el apoyo de la cooperación internacional, han ido acumulando fuerza y credibilidad, como resultado del papel cada vez más relevante que desempeñan en la sociedad y del apoyo que brindan a la ciudadanía. Los campos de acción que han abordado son múltiples y variados, entre los que destacan los relativos a la educación, la pobreza, la migración, la salud, los derechos humanos, la salud reproductiva y la planificación familiar, y la atención a grupos específicos como adolescentes y jóvenes, niños en la calle y adultos mayores, entre otros. Asimismo, estas instancias cumplen funciones relevantes en materia de investigación, capacitación, desarrollo de modelos de atención y diseño de materiales educativos.

Para promover sus demandas, las organizaciones de la sociedad civil se han visto obligadas a adquirir habilidades diversas; se han agrupado en redes y movimientos; han aprendido a ganar presencia en los espacios institucionales y realizado alianzas y coaliciones con otros actores y agentes institucionales; e interactúan cada vez con mayor frecuencia con sus contrapartes gubernamentales, al tiempo que han logrado traducir sus críticas en propuestas viables con el propósito de incorporar sus perspectivas, puntos de vista e intereses en los programas de acción.

A pesar de que en las últimas décadas los vínculos de colaboración y diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Consejo Nacional de Población se han intensificado, es necesario institucionalizar espacios formales de participación y coordinación, con el fin de tender puentes y favorecer la conjunción de esfuerzos que permitan potenciar la efectividad y el alcance de la política de población, adaptarla a los acelerados cambios que enfrenta la sociedad mexicana, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y diseñar modalidades efectivas de seguimiento y evaluación de sus programas.

Un paso importante para fortalecer la asociación colaborativa entre dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en las labores de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en materia de población, es el diálogo e intercambio continuo y permanente entre esas instancias.

La política de población está obligada a fundamentar sus acciones en las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, sobre la base de pautas incluyentes y democráticas. Se reconoce que esta premisa requiere crear condiciones efectivas que promuevan y faciliten la participación social y la expresión de la pluralidad ideológica y de creencias, al tiempo que garanticen y fortalezcan los mecanismos ciudadanos de contraloría de las acciones públicas.

Propósito

Fortalecer e institucionalizar los espacios de interlocución y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de competencia de la política de población, con el objeto de consolidar una visión socialmente compartida sobre los desafíos que enfrenta esta política pública, diseñar propuestas para encararlos con oportunidad, equidad y eficiencia y contribuir a movilizar recursos, voluntades y conciencias con ese fin.

Metas operativas

Formular una propuesta de reformas a la Ley General de Población y su Reglamento dirigida a institucionalizar espacios de diálogo y participación de la sociedad civil organizada en la formulación,

instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones de la política de población.

Instalar al menos diez grupos de trabajo sobre temas de interés y prioridad para la política de población, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

Llevar a cabo por lo menos 50 proyectos de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, el CONAPO y los Consejos Estatales de Población.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico de la política de población dirigidas a institucionalizar los espacios de interlocución y participación ciudadana en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en la materia

Revisar la Ley General de Población y su Reglamento y proponer las reformas pertinentes.

2. Estimular el diálogo y promover la asociación colaborativa con las organizaciones de la sociedad civil

Estimular una relación estrecha y provechosa entre las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias gubernamentales que participan en las actividades de población, así como impulsar la confluencia de esfuerzos para la materialización de fines comunes.

Fortalecer y ampliar los espacios de colaboración y diálogo con las instituciones académicas.

Promover la participación de las instituciones académicas en el seguimiento y evaluación del PNP.

Instrumentar formas y modalidades efectivas de comunicación e interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil y las instancias gubernamentales, como son la conformación de grupos de trabajo y la organización conjunta de foros y debates sobre temas prioritarios de la política de población.

3. Diseñar y promover modalidades de financiamiento para apoyar e impulsar acciones conjuntas entre las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil

Propiciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de proyectos financiados con recursos de la cooperación multilateral en el ámbito de competencia de la política de población.

Promover la obtención de recursos financieros en México y en el extranjero dirigidos a fomentar la colaboración entre las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en proyectos de interés común.

4. Garantizar el acceso a la información y someter al escrutinio permanente de la ciudadanía los programas y acciones de la política de población

Difundir información periódica sobre el ejercicio de los recursos presupuestales.

Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento relativos a la efectividad de las acciones de la política de población.

Presentar un informe anual detallado sobre los logros alcanzados y los obstáculos enfrentados en la ejecución del Programa Nacional de Población.

Estrategia 14

Intensificar la cooperación internacional en materia de población

La cooperación internacional es parte fundamental del quehacer y del entorno en el que opera la política de población y ha constituido tradicionalmente un activo importante de la misma. La cooperación internacional ha permitido, a la vez, transmitir y acceder a una amplia variedad de experiencias, conocimientos y tecnologías relevantes, así como contribuir a estrechar los vínculos y lazos de amistad con otros países. La gestión de la cooperación internacional se sustenta en el principio fundamental de la no condicionalidad y el derecho soberano de México de formular y ejecutar sus políticas conforme a su marco legal y sus prioridades.

Las acciones de cooperación internacional en materia de población y desarrollo -que comprenden el flujo de información, experiencias, tecnologías, conocimientos y recursos para apoyar la atención de problemas específicos en este campo- han demostrado ser un instrumento de crucial importancia para contribuir a potenciar las capacidades nacionales e impulsar programas y actividades estratégicas. En la instrumentación de la política de población, México ha recibido durante las últimas tres décadas el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), institución que ha brindado al Gobierno de México una amplia cooperación técnica y financiera, la cual ha sido de gran valía para fortalecer las actividades de capacitación de recursos humanos, la elaboración de estudios e investigaciones, la

formulación de modelos de intervención y el acceso a tecnología de punta, así como el diseño e instrumentación de programas de educación y comunicación en población.

México es un país que asume simultáneamente la calidad de receptor y de oferente de cooperación internacional. Mediante la cooperación internacional se ha puesto a disposición de otras naciones los recursos técnicos con que cuenta el país. México ha ofrecido, entre otras contribuciones, asesoría, capacitación y consultoría especializada en el desarrollo de metodologías e instrumentos de planeación demográfica, estrategias de coordinación interinstitucional e integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo, sistemas de evaluación de las acciones en población y el diseño de estrategias de información, educación y comunicación en población.

Conviene recordar también que México ha participado activamente en los foros internacionales y regionales sobre población y desarrollo, donde ha aportado sus puntos de vista, defendido sus posiciones, intercambiado experiencias y compartido logros y avances. Como un reconocimiento al papel destacado que nuestro país ha desempeñado tradicionalmente en la construcción de consensos internacionales en la materia, México fungió en 1984 como anfitrión de la segunda Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo; en 1986 recibió el Premio de Población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en 1997 y 1998 presidió el trigésimo periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de la ONU; en febrero de 1999, en el marco de las actividades de revisión y evaluación del proceso denominado "Cairo+5", fue elegido como vicepresidente del Foro Internacional de Población de La Haya, y desde abril del año 2000 preside el Comité Especial de Población y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina.

Todas estas acciones de cooperación internacional, así como las participaciones de México y los reconocimientos al país en los foros mundiales y regionales en materia de población y desarrollo, permiten poner de manifiesto la importancia que tienen estas actividades en el quehacer de la política de población y en la proyección internacional de la misma. Tomando en cuenta los complejos desafíos asociados a la persistencia de profundos rezagos en materia demográfica y al surgimiento de problemas emergentes, resulta estratégico continuar vigorizando las acciones de cooperación internacional y el intercambio de experiencias en la materia, con el fin de fortalecer los esfuerzos y capacidades nacionales para encarar los retos y aprovechar las oportunidades que acompañan el avance de la transición demográfica en nuestro país.

Propósito

Fortalecer las actividades de cooperación internacional y la presencia de México en los foros mundiales y regionales sobre población y desarrollo, con el propósito de aprovechar el intercambio de experiencias y la movilización de recursos técnicos y financieros dirigidos a apoyar el diseño e instrumentación de programas y acciones en la materia.

Metas operativas

Brindar apoyo técnico y financiero a dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil localizadas en al menos diez estados de la república, mediante los recursos provenientes de la cooperación multilateral.

Participar en la reunión anual de la Comisión de Población y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas y presentar en este foro un informe anual sobre la situación demográfica de México.

Participar en el año 2004 en el proceso de revisión de los avances logrados y los obstáculos enfrentados en la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD).

Participar en la reunión bianual del Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL y presentar un informe sobre la situación demográfica de México.

Colaborar, en el marco de la cooperación Sur-Sur, en las tareas de planeación demográfica, integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en planes y programas de desarrollo económico y social, así como en el diseño y evaluación de los programas y acciones de la política de población de al menos diez países de América Latina y de otras regiones del mundo.

Líneas de acción

1. Fortalecer la presencia de México en los foros internacionales sobre población y desarrollo

Promover la participación activa de México en la Comisión de Población y Desarrollo de la ONU y el Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL.

2. Fomentar la colaboración bilateral y multilateral, en especial la cooperación Sur-Sur, e intensificar el intercambio de tecnologías, conocimientos y experiencias en materia de población y desarrollo y de políticas y programas de población

Apoyar los esfuerzos que lleva a cabo la política de población mediante el intercambio técnico y educativo-cultural, así como la cooperación financiera con otros países, con el fin de acceder a conocimientos, experiencias y tecnologías relevantes.

Poner a disposición de otras naciones los recursos técnicos con que cuenta el país, así como ofrecer asesoría y capacitación especializada en materia de población y desarrollo.

Promover las visitas recíprocas de expertos y la capacitación de recursos humanos, de acuerdo con las ventajas comparativas de los países con los cuales se llevan a cabo actividades de cooperación internacional.

Impulsar proyectos e investigaciones conjuntas en ámbitos vinculados con la población y el desarrollo y la asimilación de nuevas tecnologías.

3. Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar el Programa de País 2002-2006, que establece los objetivos y modalidades de la cooperación multilateral del Fondo de Población de las Naciones Unidas con México

Orientar los recursos de la cooperación internacional hacia proyectos estratégicos que contribuyan al diseño de políticas, programas y acciones de elevada efectividad para atender los rezagos sociodemográficos persistentes y encarar los desafíos emergentes.

Fortalecer el proceso de descentralización de los programas y acciones de la política de población hacia las entidades federativas y los municipios, mediante la transferencia de recursos de la cooperación multilateral a las instancias de planeación demográfica de los estados.

Promover el intercambio de experiencias y la difusión de conocimientos que se derivan de los proyectos financiados con recursos de la cooperación multilateral.

Estrategia 15

Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población

La formulación e instrumentación de la política de población requiere de un conocimiento científicamente fundado de los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, así como de sus causas y consecuencias. Los estudios e investigaciones sobre la dinámica, estructura y distribución territorial de la población, así como los relativos tanto a los escenarios demográficos futuros, como a las interrelaciones

de la población y el desarrollo, constituyen insumos indispensables para sustentar e impulsar las tareas propias de la planeación demográfica, económica y social. El avance del conocimiento se ha sustentado en la generación de nuevos instrumentos de análisis y el desarrollo de marcos teóricos y metodológicos más adecuados a la realidad sociodemográfica del país.

Las actividades desplegadas por el Consejo Nacional de Población se han beneficiado de los esfuerzos de investigación y del contacto regular con las instituciones y centros académicos del país. La interacción continua con las instituciones de investigación ha permitido revisar críticamente los lineamientos de la política de población e incorporar nuevas perspectivas. Si bien una parte considerable de la investigación en población ha recaído en el ámbito académico, también son relevantes los avances logrados en el sector público. Los esfuerzos de ambos sectores se han traducido en una creciente diversificación y complejidad de la investigación en este campo. No obstante los múltiples logros, todavía se advierten insuficiencias y lagunas de conocimiento que es necesario encarar. De hecho, el desarrollo de la investigación sociodemográfica en áreas temáticas específicas ha recibido un considerable impulso, mientras que en otras todavía tiene una expresión mínima, entre las cuales es posible mencionar la investigación sobre grupos prioritarios, los problemas y desafíos demográficos emergentes, y la expresión regional, estatal y local de los fenómenos sociodemográficos.

El exitoso desarrollo de la investigación en materia de población en nuestro país ha descansado en dos pilares: la generación de información, cada vez de mejor calidad y más oportuna, y la formación de recursos humanos altamente calificados. La disponibilidad de una abundante información sociodemográfica a nivel nacional y estatal ha nutrido las investigaciones y estudios sociodemográficos, al tiempo que ha provisto los insumos necesarios para evaluar el impacto de las acciones de la política de población. Al respecto, debe reconocerse que el país ha realizado importantes esfuerzos para llevar a cabo periódicamente una amplia variedad de encuestas, mejorar de manera notoria los levantamientos

censales, y disponer con oportunidad de las bases de datos respectivas, lo que representa un enorme esfuerzo técnico y financiero. La política de población requiere de información suficiente, confiable, oportuna y con el menor nivel de agregación posible para potenciar su eficiencia, lo que hace imprescindible seguir promoviendo acciones en esta esfera para apoyar la consolidación de las tareas de planeación demográfica, económica y social en el ámbito local.

México también cuenta con una trayectoria sólida, continua y estable en la formación de recursos humanos en demografía y estudios de población en el nivel de postgrado. Los programas docentes de varias instituciones académicas del país constituyen una fuente insustituible de recursos humanos altamente calificados. No obstante, prevalece la concentración de los especialistas en unas cuantas regiones y ciudades del país, lo que obliga a diseñar y poner en marcha estrategias orientadas a apoyar la capacitación de recursos humanos en las propias entidades federativas, mediante programas flexibles y sistemas de capacitación continua y permanente.

Propósito

Impulsar la investigación sociodemográfica, fomentar el desarrollo de sistemas de información y apoyar la capacitación de recursos humanos en demografía y estudios de población, así como aprovechar los avances en estas esferas para impulsar la planeación demográfica y el quehacer de la política de población en los ámbitos nacional, estatal, municipal y local.

Metas operativas

Elaborar más de 1,500 investigaciones, estudios y notas técnicas que comprendan todas las líneas estratégicas del Programa Nacional de Población 2001-2006.

Llevar a cabo más de 30 reuniones y foros para difundir los resultados de la investigación y los esfuerzos de evaluación de las acciones institucionales.

Celebrar doce encuentros académicos donde se presenten y debatan los resultados de la investigación en materia de población.

Realizar 30 cursos de capacitación para apoyar la formación de los recursos humanos de los Consejos Estatales y Municipales de Población.

Poner a disposición de los usuarios de internet un sistema de consulta y procesamiento de bases de datos de carácter sociodemográfico.

Líneas de acción

1. Fortalecer la investigación sociodemográfica y la cooperación en la materia con las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil

Promover una política de apoyo a la investigación sobre los temas prioritarios de la política de población.

Evaluar el estado del conocimiento en cada una de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Población para identificar algunas, necesidades y prioridades de investigación en colaboración con las instituciones académicas.

Realizar investigaciones conjuntas con las instituciones académicas.

Poner especial atención en la generación de conocimiento sobre los complejos y múltiples vínculos entre población y desarrollo en los ámbitos nacional, estatal y local, con el fin de apoyar las tareas de integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

Promover y llevar a cabo estudios dirigidos a evaluar el impacto de los programas y acciones de la política de población.

Fomentar reuniones, seminarios y foros para analizar los resultados de la investigación sociodemográfica y su relevancia para el quehacer de la política de población.

2. Llevar a cabo acciones de evaluación de la información sociodemográfica y la elaboración de estimaciones y proyecciones en la materia

Evaluar los datos sociodemográficos provenientes de censos, encuestas y estadísticas vitales.

Elaborar estimaciones y nuevas proyecciones de población a nivel nacional, estatal, municipal y de carácter rural-urbano.

Elaborar previsiones de las demandas futuras en materia de salud, educación, empleo, vivienda y agua, entre otras demandas.

3. Apoyar la generación de datos y estadísticas sociodemográficas y contribuir a fortalecer un sistema de información e indicadores en la materia

Llevar a cabo encuestas sociodemográficas y apoyar su levantamiento.

Diseñar y poner en marcha un sistema de información en población y de indicadores para evaluar y dar seguimiento a los programas de población en los ámbitos nacional y estatal.

Promover la utilización del sistema de información y ponerlo a disposición de los usuarios potenciales vía internet.

Integrar y construir meta-bases vinculadas a las encuestas, censos y registros institucionales con referencia territorial.

Aprovechar las nuevas tecnologías de información y de comunicación digital para promover el acceso a, e impulsar la consulta o procesamiento de bases de datos en línea, vía internet.

Generar información sociodemográfica mediante el levantamiento de censos y encuestas para profundizar en el conocimiento de los fenómenos demográficos y brindar insumos para dar seguimiento al Programa Nacional de Población.

4. Promover, apoyar y llevar a cabo esfuerzos de capacitación de recursos humanos en demografía y estudios de población

Impulsar la formación de recursos humanos en materia sociodemográfica.

Establecer convenios con las instituciones académicas para fortalecer los programas de capacitación de recursos humanos en población.

Aprovechar las tecnologías de comunicación digital y los sistemas de capacitación a distancia para contribuir a la formación y actualización del personal técnico de los Consejos Estatales de Población.

Estrategia 16

Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población

La política de población ha logrado avances importantes en la edificación de su estructura institucional. Desde 1974 se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que es la entidad gubernamental a cargo de conducir la planeación demográfica de México, integrado por doce dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre las principales funciones del CONAPO destacan la de formular y poner en marcha programas y acciones para armonizar la evolución de los fenómenos demográficos con las exigencias del desarrollo sustentable; contribuir en el ámbito de su competencia a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población; establecer las bases y procedimientos de coordinación en materia de población entre las dependencias y entidades del gobierno federal y los órdenes estatal y municipal; e integrar consideraciones y criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social. Para el desempeño de sus funciones técnicas, administrativas y de coordinación, el CONAPO cuenta con una Secretaría General, que es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La efectividad de la política de población depende de su estrecha coordinación con diversas políticas públicas, lo cual exige impulsar esquemas cada vez más eficientes de planeación, con el fin de determinar, por un lado, el impacto de los programas de desarrollo sobre la evolución de las variables demográficas, y por el otro, anticipar si las tendencias demográficas pueden condicionar el éxito de mediano y largo plazos de los esfuerzos sectoriales y regionales. Asimismo, la integración de criterios y consideraciones demográficas en las políticas, planes y programas de desarrollo es de crucial importancia para contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población.

La política de población, en los inicios del nuevo milenio, está convocada a renovarse. Para poder hacer frente a los desafíos demográficos de México y estar a la altura de las nuevas circunstancias, es imprescindible revisar los marcos jurídico e institucional de la política de población y adecuarlos a los requerimientos institucionales, políticos y operativos de un auténtico federalismo; establecer la concurrencia en materia de población de los tres órdenes de gobierno; estimular la participación social; fortalecer las tareas de planeación demográfica y la integración de criterios, consideraciones y previsiones de carácter poblacional en los planes y programas de desarrollo económico y social; fortalecer la organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Población y ampliar su membresía; y fortalecer

los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para aprovechar las sinergias y las áreas de refuerzo recíproco de las intervenciones gubernamentales.

Las crecientes demandas y necesidades de instrumentos de planeación e información sociodemográfica para ámbitos territoriales cada vez más pequeños requieren de respuestas oportunas y de elevada calidad técnica. Para lograrlo, es indispensable fortalecer las capacidades y competencia técnica de las instancias de planeación demográfica, tanto del CONAPO como de los Consejos Estatales de Población, así como instrumentar sistemas eficientes y flexibles de capacitación, basados en las nuevas tecnologías de información y de comunicación a distancia. Asimismo, se requiere instrumentar acciones que contribuyan a estimular la creatividad y la productividad del personal del CONAPO, mediante el fortalecimiento de los programas de estímulos y recompensas al desempeño y la capacitación continua, así como ofrecer seguridad laboral, procedimientos escalafonarios y el establecimiento del servicio civil de carrera.

Propósito

Adecuar el marco jurídico e institucional de la política de población a las nuevas realidades y circunstancias demográficas, sociales, económicas y políticas del país, con el fin de fortalecer la organización y el funcionamiento del CONAPO y obtener una mejora continua de sus resultados.

Metas operativas

Elaborar e impulsar una propuesta de reformas a la Ley General de Población y su Reglamento, con el fin de enriquecer los instrumentos jurídicos que regulan las tareas de planeación demográfica y la operación del CONAPO.

Revisar el diseño y funcionamiento del CONAPO y, en su caso, formular e impulsar una propuesta de rediseño institucional dirigida a modernizar los procedimientos propios de la gestión gubernamental en este campo.

Diseñar, en colaboración con las comisiones internas de trabajo del CONAPO, al menos doce modelos conceptuales que contribuyan a fortalecer la coordinación interinstitucional y las tareas de integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo.

Integrar insumos, criterios, orientaciones y previsiones demográficas en al menos 100 programas y Reglas de Operación de orden federal o estatal.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico en materia de población dirigidas a modernizar la estructura institucional del Consejo y fortalecer las tareas propias de la planeación demográfica

Revisar el marco institucional y las facultades de la instancia encargada de conducir la planeación demográfica del país.

Ampliar la membresía del CONAPO, con el propósito de incluir a los sectores cuyo quehacer guarda estrechos vínculos con las causas y consecuencias de los fenómenos demográficos.

2. Fortalecer los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades que integran el CONAPO

Reforzar el papel de las comisiones internas de trabajo del Consejo Nacional de Población como instancias de coordinación interinstitucional.

Establecer las bases de operación y de coordinación de las comisiones de trabajo.

3. Redoblar los esfuerzos dirigidos a integrar criterios, previsiones y consideraciones demográficas en la planeación del desarrollo nacional

Desarrollar modelos conceptuales, instrumentos de planeación e insumos demográficos para apoyar las tareas de integración y planeación en los ámbitos sectorial y regional.

Difundir información sociodemográfica en los formatos y medios adecuados a las necesidades de la planeación económica, social y demográfica.

4. Fortalecer la capacidad técnica y coordinadora de la Secretaría General del CONAPO

Elevar el grado de competencia técnica y la calificación del personal de la Secretaría General del Consejo, así como promover una cultura de mejora continua de los resultados de la política de población.

Promover el establecimiento del servicio civil de carrera.

Modernizar la infraestructura tecnológica y aprovechar las nuevas tecnologías de información para hacer más eficientes los procesos de trabajo de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población.

VIII. Cómo vamos a medir los avances

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoce que es responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informar oportunamente a la ciudadanía sobre los obstáculos enfrentados y los logros alcanzados por los programas institucionales a su cargo, así como

sobre el uso de los recursos asignados. La transparencia y la rendición de cuentas constituyen normas básicas de la acción gubernamental.

El seguimiento continuo y la evaluación de las acciones institucionales en materia de población ha sido realizada de manera sistemática en las últimas dos décadas gracias a la disponibilidad de una valiosa y rica información proveniente de al menos ocho encuestas nacionales levantadas entre 1976 y 1997, así como de los censos de población, entre otras fuentes de datos. Esta información ha permitido fundamentar, con base en el conocimiento riguroso de los fenómenos poblacionales, los objetivos, metas, estrategias y acciones de la política de población, al tiempo que ha favorecido la inclusión de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico, social y humano. En consecuencia, la realización de estudios y el análisis de la información de carácter sociodemográfico proveniente de censos y encuestas constituyen actividades permanentes del Consejo Nacional de Población.

Una de las estrategias prioritarias para cumplir con los objetivos de la política de población es dar seguimiento continuo y permanente a las acciones en esta materia. La evaluación sistemática del Programa Nacional de Población 2001-2006 responde a los siguientes propósitos:

(I) Establecer mecanismos de seguimiento de las actividades instrumentadas por las dependencias e instituciones que integran el CONAPO para dar cumplimiento a los objetivos y metas del programa.

(II) Valorar los avances, resultados e impactos de las acciones desplegadas.

(III) Identificar los obstáculos y problemas emergentes que enfrentan los programas en la materia y, en su caso, adecuar las estrategias y acciones institucionales.

(IV) Rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados obtenidos, las acciones instrumentadas y los recursos utilizados.

La principal característica del Programa Nacional de Población 2001-2006 es su carácter normativo, multisectorial e integrador, toda vez que tiene como propósito hacer converger y coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas acciones influyen en, y son influidas por, la evolución de los fenómenos demográficos. La consecución de los objetivos y metas de la política de población depende de la plena integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas sectoriales y de su articulación con las estrategias y programas que dan cuerpo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El volumen, estructura y distribución territorial de la población, así como las variables que determinan la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración), constituyen dimensiones que se interrelacionan en forma compleja con los procesos de desarrollo económico, social y humano. Las acciones sectoriales estratégicas (ampliación de las oportunidades de educación, vivienda, empleo, salud, mejoramiento de la condición social de la mujer, y fortalecimiento de los centros de población estratégicos, entre otros) son fundamentales para impulsar el cambio demográfico, al incidir, a través de diversos mecanismos, en la fecundidad, la mortalidad y la migración. A su vez, la evolución demográfica condiciona el éxito o el fracaso de mediano y largo plazos de los esfuerzos sectoriales y regionales dirigidos a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Desde esta perspectiva el esquema de evaluación que pondrá en marcha el Programa Nacional de Población 2001-2006 deberá contemplar la construcción de indicadores que den cuenta tanto de la evolución demográfica, como de los logros sectoriales que favorecen los cambios poblacionales. En este sentido, el esquema de evaluación se orienta hacia las siguientes dimensiones:

Indicadores de líneas de acción. Estos indicadores darán cuenta de la instrumentación detallada de cada una de las acciones comprometidas por las dependencias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos por este Programa.

Indicadores de las metas operativas. Los indicadores permitirán identificar si se obtuvieron los resultados programáticos esperados, incluidos los productos generados, la cobertura de las acciones y el número de beneficiarios de los programas, entre otros.

Indicadores de metas de impacto. Los indicadores comprendidos en este rubro se orientan a la medición de los cambios en los fenómenos demográficos y en algunas variables intermedias para los cuales se han establecido metas de impacto.

Indicadores sobre dimensiones diversas del desarrollo económico, social y humano. Con estos indicadores se buscará medir los avances en el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población, los cuales aluden a las capacidades y opciones de las personas y a la estructura de oportunidades que condicionan la toma de las decisiones en los ámbitos de relevancia demográfica. Se pretende que estos indicadores den cuenta tanto de la situación nacional y estatal, como de la reducción de las brechas entre grupos, regiones y estados del país.

Coordinación interinstitucional

Las comisiones internas de trabajo del CONAPO son las encargadas de instrumentar los mecanismos de coordinación interinstitucional. El quehacer de estas comisiones contribuye a proyectar los criterios y lineamientos de la planeación demográfica en la política nacional de desarrollo económico, social y humano, al tiempo que, a través de las tareas de evaluación y seguimiento, identifican las áreas críticas que requieren de atención especial.

Sistema de Información en Población

Para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de sus objetivos y metas, el Programa Nacional de Población 2001-2006 se propone la conformación de un Sistema Nacional de Información en Población (SIPOB). Este sistema será alimentado con los indicadores de las líneas de acción, de las metas operativas y de las metas de impacto de este Programa. Asimismo, debido a la estrecha relación que guardan los fenómenos demográficos con el contexto económico y social en el que se desenvuelven los grupos poblacionales, el SIPOB también incluirá indicadores sintéticos relativos a los diversos ámbitos del desarrollo económico, social y humano, con expresión territorial.

El Programa Nacional de Población 2001-2006 contempla adicionalmente la construcción de otros indicadores que alimentarán el SIPOB para fortalecer las tareas de integración de criterios y consideraciones demográficas en las políticas, planes y programas de desarrollo, con el objeto de contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población.

Características de los indicadores. Los indicadores seleccionados deberán cumplir con las características de validez, especificidad, sensibilidad, confiabilidad, representatividad y oportunidad. La selección de los indicadores dependerá de las características de las fuentes de información existentes y de su disponibilidad periódica (anual, bianual o quinquenal).

Las fuentes de información. La disponibilidad de información sociodemográfica constituye la base para impulsar las tareas propias de la planeación demográfica, así como para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas por la política de población. La información es un insumo imprescindible que alimenta los estudios sobre la dinámica, estructura, composición y distribución de la población, sobre los escenarios demográficos futuros y sobre las interrelaciones de los fenómenos poblacionales con los procesos de desarrollo.

El proceso de evaluación del Programa se realizará a partir de la revisión sistemática de las fuentes de información más confiables: los censos de población y vivienda, las encuestas por muestreo especializadas y algunos registros institucionales. La información que genera el INEGI, que incluye el levantamiento periódico de una amplia variedad de encuestas, permite disponer de bases de datos sociodemográficos que sirven para dar sustento a la investigación y evaluación en materia de población. Esta dependencia realiza los censos agrícolas, ganaderos e industriales y periódicamente levanta un conjunto de encuestas de relevancia para la investigación sobre las relaciones entre población y desarrollo, que comprenden la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares y la Encuesta Nacional de Empleo, así como otras encuestas especiales.

Existen otras fuentes de información de gran utilidad para el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Población 2001-2006 que serán consideradas por el SIPOB. Las instituciones del sector salud levantan encuestas nacionales en el ámbito de su competencia para monitorear el estado de salud de la población y sus tendencias en el tiempo, a la vez que realizan esfuerzos permanentes para mejorar sus sistemas de registros institucionales. Por su parte, la Secretaría General del CONAPO, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte desarrollan un proyecto conjunto desde 1993 con el objeto de dar seguimiento a los patrones de continuidad y cambio de la migración de mexicanos a Estados Unidos, a través de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF).

Con el propósito de verificar de manera sistemática los avances y resultados de este Programa, será necesario consolidar los procesos de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa de carácter sociodemográfico, así como desarrollar mecanismos que propicien el reforzamiento y la actualización de los sistemas de registro de las dependencias y entidades que participan en las actividades de población.

Procedimientos para la rendición de cuentas

La evaluación y el seguimiento de los avances de ejecución del Programa Nacional de Población 2001-2006 constituyen tareas fundamentales que permitirán informar periódicamente a la sociedad acerca de sus resultados y entablar un diálogo constructivo y crítico con diversos actores sociales e institucionales sobre sus alcances y prioridades. Para ello se presentará anualmente un informe de avances de ejecución de este Programa ante el Pleno del CONAPO, así como a las instancias pertinentes del Poder

Legislativo y a representantes de organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. Asimismo, el proceso de rendición de cuentas contempla la presentación de un informe anual a la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas del CONAPO.

Indicadores de impacto de las líneas estratégicas sustantivas	
Estrategia	Indicadores de impacto
<p>1. Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza</p> <p>2. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas</p>	<p>Esperanza de vida (nacional y estatal)</p> <p>Mortalidad infantil (nacional y estatal)</p> <p>Tasa de mortalidad infantil en los municipios indígenas y no indígenas</p> <p>Esperanza de vida al nacer en los municipios indígenas y no indígenas</p> <p>Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar en los municipios indígenas y no indígenas</p> <p>Porcentaje de hombres y mujeres que viven en los municipios indígenas y no indígenas que conocen medios de regulación de la fecundidad</p> <p>Tasa global de fecundidad (nacional y estatal)</p> <p>Índice de rezago de salud reproductiva (nacional y estatal)</p> <p>Prevalencia de uso de métodos de regulación de la fecundidad (nacional y estatal)</p> <p>Número de usuarias(os) unidas(os) y no unidas(os) de métodos anticonceptivos (nacional y estatal)</p> <p>Demanda insatisfecha de métodos de regulación de la fecundidad (nacional y estatal)</p> <p>Porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos que recibe información suficiente y comprensible para aclarar todas sus dudas y elegir el método anticonceptivo de su preferencia (nacional)</p> <p>Tasa de crecimiento natural de la población (nacional y estatal)</p>
<p>3. Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción</p>	<p>Razón de dependencia total (nacional y estatal)</p> <p>Razón de dependencia infantil (nacional y estatal)</p> <p>Razón de dependencia de los adultos mayores (nacional y estatal)</p> <p>Tasas específicas de fecundidad del grupo de 15 a 19 años de edad (nacional y estatal)</p> <p>Número de nacimientos de madres adolescentes (nacional y estatal)</p> <p>Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos de los grupos de edad 15-19 y 20-24 (nacional y estatal)</p>
<p>4. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico</p>	<p>Esperanza de vida a los 60 años de edad (nacional y estatal)</p> <p>Esperanza de vida a los 65 años de edad (nacional y estatal)</p> <p>Edad en la cual el primer cuartil de la generación de mujeres adolescentes da a luz a su primer hijo(a)</p> <p>Proporción de la población urbana que reside en ciudades con menos de un millón de habitantes con potencial de desarrollo sustentable</p> <p>Proporción del flujo migratorio que se dirige a ciudades con potencial de desarrollo sustentable</p>
<p>5. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación</p>	<p>Porcentaje de personas que conocen sus derechos en los ámbitos de relevancia demográfica</p>
<p>6. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor</p>	
<p>7. Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida</p>	
<p>8. Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración</p>	
<p>11. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población</p>	

Acrónimos y abreviaturas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
COESPO	Consejo Estatal de Población
COMUPO	Consejo Municipal de Población
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DIF	Sistema de Desarrollo Integral para la Familia
IJ	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional de la Educación para los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIN	Servicio de Inmigración y Naturalización
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
AGEB	Área Geoestadística Básica
DIU	Dispositivo Intrauterino
DRI	Standard & Poor's DRI
EMF	Encuesta Mexicana de Fecundidad
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENCOPLAF	Encuesta de Comunicación en Planificación Familiar
END	Encuesta Nacional Demográfica
ENFES	Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENPF	Encuesta Nacional de Planificación Familiar
ENS	Encuesta Nacional de Salud
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDSA	Índice de Desarrollo Social de Adultos
IDSA-25/44	Índice de Desarrollo Social de Adultos Jóvenes
IDSA-45/64	Índice de Desarrollo Social de Adultos Maduros
IDSAJ	Índice de Desarrollo Social de Adolescentes y Jóvenes
IDSAM	Índice de Desarrollo Social de Adultos Mayores
IDSN	Índice de Desarrollo Social de Niños y Niñas
IDSN-6/14	Índice de Desarrollo Social de Niños y Niñas entre 6 y 14 años de edad
IRSU	Índice de Rezago Sociodemográfico Urbano
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual

OTB	Oclusión Tubaria Bilateral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNP	Programa Nacional de Población
PNS	Programa Nacional de Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIPOB	Sistema de Información en Población
TGF	Tasa Global de Fecundidad
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VIH-SIDA Adquirida	Virus de Inmunodeficiencia Humana - Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
ZM	Zona Metropolitana
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Glosario

Años de vida perdidos. Es el número de años de vida potencial que se pierden, en promedio, por la ocurrencia de muertes "prematargas". Generalmente se considera muerte "prematura" aquella que ocurre antes de cierta edad.

Crecimiento natural. Es la diferencia entre el número de nacimientos y de defunciones, generalmente referida a un año. Cuando el crecimiento natural se relaciona con la población media del periodo se obtiene la tasa de crecimiento natural.

Crecimiento total. Variación del volumen de la población entre dos fechas determinadas, generalmente referida al cambio anual. Este crecimiento resulta de la suma del crecimiento natural y la migración neta. El cociente que se obtiene al dividir el crecimiento total sobre la población media del periodo se denomina tasa de crecimiento total.

Emigración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra o hacia otro país, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar donde se origina el movimiento. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (véase, en contraste, inmigración).

Envejecimiento de la población. Modificación de la estructura por edad de la población, que se traduce en un aumento de la proporción de personas de edades avanzadas y una disminución de la importancia relativa de niños y jóvenes.

Esperanza de vida al nacimiento. El promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento sobre la base de las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

Fecundidad de reemplazo. Nivel de la fecundidad en que cada mujer de una cohorte procrea, en promedio, una hija a lo largo de su vida reproductiva. Equivale aproximadamente a una tasa global de fecundidad de 2.1 hijos por mujer.

Hogar familiar. Conjunto de personas que residen habitualmente en una misma vivienda particular, y sostienen de un gasto común y donde por lo menos uno de sus miembros es pariente del jefe del hogar.

Hogar nuclear. Hogar familiar constituido por un jefe y su cónyuge; un jefe y su cónyuge con hijos; o un jefe con hijos.

Hogar extenso o ampliado. Hogar familiar formado por un hogar nuclear con otros parientes o un jefe con otros parientes.

Hogar compuesto. Hogar familiar formado por un hogar nuclear o ampliado y otras personas sin lazos de parentesco con el jefe del hogar.

Inmigración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar de llegada. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (véase, en contraste, emigración).

Migración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra o hacia otro país, en un momento dado. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (al respecto, véanse inmigración y emigración).

Migración neta. Es la diferencia entre el número de inmigrantes y de emigrantes en un territorio y periodo dados. Se le conoce también como balance migratorio o saldo neto migratorio.

Paridad. Número total de hijos nacidos vivos de una mujer.

Pirámide de población. Representación gráfica de la composición por edad y sexo de una población, que generalmente utiliza grupos quinquenales de edad.

Prevalencia de métodos anticonceptivos. Proporción de mujeres, unidas en edad fértil (entre 15 y 49 años) que usa algún método de regulación de la fecundidad.

Razón de dependencia. Proporción que representa la suma de la población menor de 15 años y de 65 años o más respecto de la población de 15 a 64 años. Esta relación expresa la "carga" que representa la población en edades teóricamente "inactivas" (0 a 14 años y 65 años o más) para la población en edades "activas" (15 a 64 años).

Tasa bruta de mortalidad. Número de defunciones por cada mil habitantes en un periodo determinado, generalmente referido a un año.

Tasa bruta de natalidad. Número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un periodo determinado, generalmente referido a un año.

Tasa de continuidad en la anticoncepción. Proporción de usuarias de un método anticonceptivo que lo utiliza sin interrupción durante un periodo de referencia dado.

Tasa global de fecundidad. Número medio de hijos que tiene una mujer a lo largo de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un momento dado.

Tasa de mortalidad infantil. Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un periodo determinado, generalmente referido a un año.

Transición demográfica. Es el paso de un régimen de niveles de mortalidad y fecundidad altos y sin control hacia otro de niveles bajos y controlados.