

## **Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable**







## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

La democracia no sólo es una forma de gobierno o de organización del poder político. El régimen democrático es, fundamentalmente, un sistema representativo de gobierno ciudadano regido por el principio de mayoría. En la democracia, la soberanía reside en los ciudadanos, quienes eligen a otros ciudadanos para que en su representación asuman cargos públicos y tomen las decisiones más pertinentes para lograr el desarrollo económico y social del país. La democracia contemporánea es un régimen representativo en el que la competencia y el pluralismo son elementos esenciales.

Vivir en una democracia implica que tanto ciudadanos como autoridades ejerzan con responsabilidad sus derechos, sus libertades y sus obligaciones con apego a la legalidad y al respeto a los individuos, independientemente de su género, posición económica o etnia. En la democracia, valores como el diálogo, la tolerancia, la no discriminación y el respeto a las minorías están en el centro de la calidad del sistema político. Por ello, una democracia requiere ciudadanos activos, bien informados, comprometidos y partícipes de la vida política del país, de forma tal que exijan resultados a sus representantes gubernamentales. Asimismo, la democracia demanda gobernantes responsables

e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, actores políticos dispuestos al acuerdo mediante el diálogo, funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones.

En México, durante generaciones, diferentes fuerzas políticas y sociales se esforzaron por lograr la apertura del sistema político y la existencia de un sistema de partidos genuinamente competitivo. Dicho esfuerzo se ha concretado en un proceso de sucesivas reformas electorales que garantizan que el voto de los ciudadanos cuente. Hoy, la democracia se debe afianzar, como una forma de vida en los distintos ámbitos de la vida nacional.

El marco institucional de un sistema democrático debe garantizar elecciones limpias y justas. Para que una democracia sea realmente efectiva, tiene que traducir los resultados de las urnas en mandatos que impacten positiva y claramente en el bienestar de los ciudadanos. Los ciudadanos, por su parte, deben ejercer sus libertades bajo el principio de la responsabilidad y contribuir, con

## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

su participación, a la resolución de los asuntos públicos. De esta forma, una democracia que es efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; debe fomentar el diálogo y la formación de acuerdos entre los distintos poderes, los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y las organizaciones políticas. Una democracia con estas características es efectiva porque contribuye a la formación de un poder político eficaz, responsable y claramente comprometido con el bienestar de la sociedad.

México debe incrementar la efectividad de su democracia para que los logros en materia económica y social se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, es imprescindible consolidar una democracia efectiva para garantizar la continuidad de los procesos de ampliación de capacidades que les permitan a todos los mexicanos vivir una vida digna cuidando el patrimonio de las generaciones futuras.

El Plan Nacional de Desarrollo postula que para lograr el Desarrollo Humano Sustentable, las estrategias a seguir requieren del ejercicio de una democracia efectiva como forma de vida de los ciudadanos y de una política exterior responsable y activa. Por lo tanto, las políticas de la presente administración se sujetarán a los siguientes principios rectores:

Primero, es necesario reafirmar que la democracia constituye la base de la convivencia de todas las instancias de la vida nacional. A partir



de ello, debe reconocerse que la construcción de acuerdos por medio del diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país es una condición fundamental para avanzar en una estrategia integral de Desarrollo Humano Sustentable.

Segundo, el Gobierno Federal hará todo lo necesario para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias. Es por ello que la Administración Pública Federal desempeñará sus funciones e instrumentará las políticas públicas con estricto apego a la ley.

Tercero, toda política que esté planteada desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable buscará, en todo momento, reflejar las demandas de la ciudadanía, propiciando su participación responsable en la toma de decisiones.

Finalmente, en el contexto de la democracia efectiva que se busca impulsar desde este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobier-

no Federal realizará un esfuerzo específico por fortalecer las instituciones de la república y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.

### Diagnóstico

El actual sistema democrático es la herencia de una larga lucha que emprendieron varias generaciones de mexicanos. El Constituyente de 1857 estableció los principios fundamentales y la Constitución de 1917 los ratificó y complementó. El periodo posrevolucionario del siglo XX transcurrió bajo un régimen de partido hegemónico, en el que las elecciones eran regulares pero no efectivamente competidas. Fue hasta 1977 cuando se acordó la primera reforma electoral de gran envergadura. Durante los siguientes veinte años, se impulsaron reformas que llevaron gradualmente a mayores niveles de competencia electoral, la cual quedó de manifiesto mediante un sistema de partidos plural y competitivo, cuyo carácter democrático se tradujo en la alternancia pacífica del poder en los tres órdenes de gobierno.

Las reformas de principios de la década de los noventa hicieron del sistema electoral un mecanismo confiable mediante el cual los actores políticos canalizaron sus esfuerzos por conseguir el respaldo popular en las urnas, lo que a su vez se vio reflejado en la composición plural de los órganos de decisión política en los tres órdenes de gobierno. La reforma electoral de 1996 generó condiciones de equidad en la contienda al ciudadanizar las autoridades electorales, brindarles plena autonomía y garantizar montos impor-

tantes de financiamiento público a todos los partidos políticos. La pluralidad política que se ha observado desde entonces alcanza a todos los órdenes de gobierno a lo largo del país.

Sin embargo, pese a que México cuenta hoy con una democracia electoral sólida, existe aún un porcentaje importante de la población (alrededor de 42%) que no confía en la democracia como un sistema de gobierno efectivo para lograr el desarrollo del país y promover el bienestar de su gente. En la opinión de este grupo, la democracia no necesariamente crea las condiciones para que las personas puedan prosperar con su propio esfuerzo. Asimismo, tan solo el 54% de los mexicanos consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en contraste con otros países de América Latina como Costa Rica, Argentina y Uruguay, donde más del 74% de la población apoya al régimen democrático como la mejor opción de gobierno. Resulta un dato especialmente revelador descubrir que más de la mitad de los mexicanos (59%) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país<sup>1</sup>. Es por ello que el gobierno reconoce la necesidad de fortalecer los esfuerzos para revertir esta percepción y así poder fortalecer la calidad de la democracia en México.

En primer lugar, es necesario que las fuerzas políticas y sociales alcancen los grandes acuerdos que requiere el país para impulsar decididamente su desarrollo. En el mundo globalizado del siglo XXI están registrándose

<sup>1</sup> Véase Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro 2006. Santiago de Chile. Preguntas consideradas: 1) ¿Cuánta confianza tiene usted en la democracia como sistema de gobierno para que México llegue a ser un país desarrollado? 42% manifiesta no confiar en la democracia. 2) ¿Con cual de las siguientes frases está usted más de acuerdo? [...] “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” 54% de la población está de acuerdo con la afirmación. 3) En general, ¿Diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México? 59% de los mexicanos manifestaron no estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia.

## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

transformaciones que impactan profundamente la vida de los ciudadanos. Por ello, es necesario modernizar las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, de forma que el país pueda beneficiarse plenamente de los cambios tecnológicos, científicos, comerciales, culturales y migratorios. México no puede seguir perdiendo oportunidades para potenciar su crecimiento económico y generar un Desarrollo Humano Sustentable para todos sus habitantes. México es y debe seguir siendo un actor importante en el ámbito global.

En segundo lugar, para consolidar la democracia también se requiere una adhesión estricta al Estado de Derecho en todos los actos del gobierno y de la sociedad. El respeto al orden jurídico es garantía de convivencia armónica entre los mexicanos, por lo que el Gobierno Federal se comprometerá a cumplir y a hacer cumplir la ley sin distinciones entre autoridades y gobernados, así como a estimular una renovada cultura de la legalidad donde la ley y las instituciones sean la vía privilegiada para ordenar la coexistencia entre ciudadanos.

Por último, debe tenerse en cuenta que la pobreza y la desigualdad no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, por lo que erosionan la inclusión social y provocan un déficit democrático. Al respecto, el *Informe Latinobarómetro 2006* señala que aproximadamente 69% de los mexicanos opinan que el país está gobernado por unos cuantos grupos en su propio beneficio. Esta percepción ciudadana

se origina por la falta de oportunidades, los altos niveles de desigualdad, la pobreza, la exclusión social y la concentración del ingreso. Dichos factores, ponen en riesgo la estabilidad y sustentabilidad del sistema democrático en el largo plazo, generan malestar y polarización en la sociedad, disminuyen la confianza en el sistema político e inhiben la gobernabilidad. Por ello, se requiere tender vínculos entre la política social, la política económica y la agenda para el fortalecimiento de la democracia con el fin de consolidar la efectividad y calidad del régimen político. Con esos fines, el gobierno será transparente e impulsará una política orientada a promover la prosperidad económica y a disminuir la concentración del ingreso. De igual forma, generará las condiciones para que los ciudadanos participen de forma igualitaria en los asuntos públicos a través de la superación de la pobreza y la exclusión social, de una educación integral de calidad y de servicios de salud para todos los mexicanos.

Por lo tanto, para afianzar el Desarrollo Humano Sustentable de la población es imprescindible consolidar la eficacia de la democracia mexicana. Por ello, es necesario fortalecer los instrumentos mediante los cuales los ciudadanos puedan ejercer libremente sus derechos, pero también cumplir responsablemente con sus obligaciones. Es necesario impulsar reformas que mejoren la calidad de la representación política y fortalezcan el profesionalismo de la función legislativa. Es imprescindible crear los instrumentos mediante los cuales se im-



pulse la transparencia y la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y en todos los organismos que reciban y utilicen recursos públicos. Los mexicanos tienen derecho a conocer plenamente la utilización de los bienes de la nación. Los gobernantes y organismos beneficiarios de los recursos públicos tienen la obligación de utilizarlos responsablemente y de informar a la ciudadanía sobre su uso.

### Democracia efectiva

#### 5.1 FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

En un sistema democrático, quien resulta favorecido por el voto ciudadano está obligado a gobernar para todos, porque asume el mandato de quienes le dieron su apoyo en las urnas, pero también tiene el compromiso de atender las demandas y opiniones de quienes sufragaron por otra opción política. La regla de la mayoría no puede oponerse al respeto a las minorías. Por ello, el sistema democrático es el espacio para

promover el diálogo entre todas las fuerzas políticas y sociales, así como para impulsar los acuerdos políticos entre ellas con miras al bienestar colectivo.

La búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y a las legítimas demandas ciudadanas, es responsabilidad de todos los mexicanos. El gran reto de la democracia efectiva es traducir la voluntad ciudadana en justicia social mediante leyes y programas que contribuyan no sólo al fortalecimiento de este sistema de gobierno y a la vigencia del Estado de Derecho, sino al avance en el bienestar de todos los grupos sociales de todas las regiones del país.

#### **OBJETIVO 1** **Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana.**

Para el logro de este objetivo se plantean seis estrategias:

**ESTRATEGIA 1.1** Fortalecer el diálogo, la conciliación y la negociación con los actores políticos y sociales que conforman la pluralidad nacional.

La estrategia se encamina a propiciar acuerdos en lo esencial, bajo la premisa de que

el interés supremo de la nación se encuentra por encima de cualquier diferencia política. En la pluralidad es posible encontrar puntos de acuerdo mirando siempre por el bien común, sin abandonar ideales ni convicciones políticas.

El Ejecutivo ha asumido plenamente la responsabilidad de superar los desencuentros, privilegiando el diálogo para analizar y resolver conjuntamente los problemas de México. De manera complementaria, se empeña en un proceso de negociación franca y abierta con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, a fin de crear, de manera conjunta, las condiciones necesarias para los acuerdos y las reformas de fondo que demanda el progreso de la nación.

**ESTRATEGIA 1.2** Fortalecer la gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad con que cuentan los representantes populares para tomar decisiones de manera eficaz, a través de la construcción de una agenda nacional sobre las grandes prioridades del país.

Esta estrategia estará encaminada a la creación de una agenda nacional sobre los grandes acuerdos que demanda México y en los que es fundamental la participación de los tres poderes y la cooperación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. La finalidad es reconocer al pluralismo como el mandato de las urnas y lograr acuerdos en lo esencial sobre los grandes temas prioritarios, a través de un esquema de negociación política transparente de cara a los ciudadanos, bajo premisas de equidad y reciprocidad.

**ESTRATEGIA 1.3** Promover una nueva cultura democrática a través de la asimilación de las prácticas y los valores democráticos como la legalidad, el diálogo, la tolerancia, la civilidad, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

La difusión de una nueva cultura democrática debe estar orientada a lograr que el ciudadano esté consciente de que la democracia no se agota en el ámbito electoral, sino que se extiende a muchos otros órdenes de la vida social. Los valores y prácticas democráticas deben permear en distintas organizaciones sociales: como los sindicatos, los organismos empresariales, las organizaciones civiles y las juntas vecinales, entre otras. La tolerancia, la participación en la toma de decisiones, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a las creencias, opiniones y formas de vida diversas, junto con el apego a la legalidad, son conductas que distinguen a una sociedad efectivamente democrática, donde la formación de ciudadanos críticos, responsables, informados y comprometidos con el bienestar social, es un activo fundamental.

**ESTRATEGIA 1.4** Garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los ciudadanos.

México es un país cada vez más libre. La encuesta anual “Libertad en el Mundo” de la organización no gubernamental internacional *Freedom House*, califica los derechos

políticos y las libertades civiles en México con 2 y 3, respectivamente, en una escala de 1 a 7, donde 1 representa la vigencia plena de derechos y libertades y 7 la ausencia de éstos<sup>2</sup>. Sin embargo, el país presenta aún graves rezagos para consolidar los derechos políticos y libertades civiles de todos los ciudadanos. La pobreza, la marginación y la desigualdad son factores que inhiben el pleno ejercicio de los derechos y libertades. Por ello, el Gobierno ratifica su determinación para reducir la desigualdad social, combatir la discriminación y abatir la pobreza con la finalidad de fortalecer a la sociedad civil. Una sociedad civil fuerte e instituciones sólidas que guían su actuación en el Estado de Derecho son dos elementos esenciales para garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los mexicanos.

La libertad de expresión es fundamental para la consolidación del México democrático. El Poder Ejecutivo está comprometido con la defensa de esta conquista histórica, por lo que reconoce la labor que realizan los periodistas y los medios de comunicación, a la vez que se identifica con el respeto a la privacidad, el honor y la reputación de las personas, sin que ello implique coartar la libertad de quienes contribuyen al elevado deber de mantener informada a la población. Por ello, el Gobierno Federal ratifica su determinación de propiciar mejores condiciones de seguridad para el desempeño de la labor periodística.

La consolidación de un régimen democrático requiere del arraigo de valores cívicos en la sociedad, como la tolerancia, el pluralismo y



la inclusión. En este sentido, el Estado garantizará la no discriminación, las libertades religiosas y de pensamiento.

**ESTRATEGIA 1.5** Participar de forma activa y promover un diálogo responsable con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad en el debate sobre la reforma del Estado.

La insatisfacción ciudadana por la ineficacia del régimen democrático para producir bienestar social ha generado un amplio debate, a nivel nacional, sobre la necesidad de reformar el sistema político e institucional del país.

La reforma del Estado abarca una gran variedad de temas y de posturas: 1) la reforma electoral para reducir el costo financiero de las elecciones, adecuar la duración de las campañas electorales, dar mayor transparencia al gasto de los partidos políticos y fortalecer las facultades de fiscalización de los órganos electorales; 2) la unificación

<sup>2</sup> Freedom House. (2006). Freedom in the world 2006.

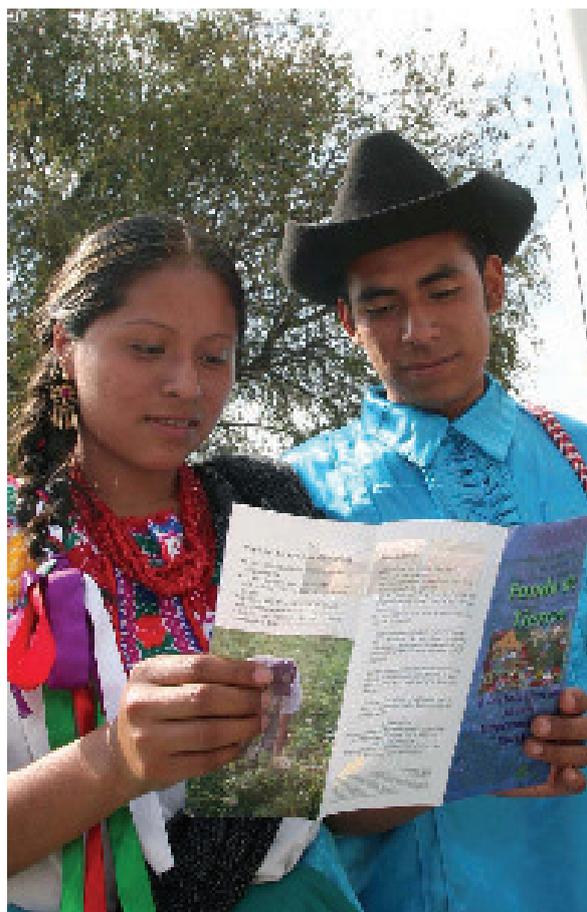
## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

de los calendarios electorales en todo el país para contar con elecciones concurrentes; 3) la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales para fomentar la rendición de cuentas y promover la profesionalización; 4) la revisión en el número y la forma de integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión para afianzar la representatividad; 5) el fortalecimiento de los poderes constitucionales formales del Presidente de la República para que el mandato ciudadano se exprese con mayor eficacia en la agenda legislativa y se evite la parálisis en un gobierno dividido; 6) la transparencia total de los organismos que reciban financiamiento público en los tres órdenes de gobierno, entre muchos otros.

Cualquiera que sea el tema o los mecanismos que se discutan para la reforma del Estado, el Gobierno Federal se compromete a encauzar el debate para que los acuerdos a los que lleguen los distintos actores políticos y sociales, mejoren la representatividad del sistema democrático y la gobernabilidad, garanticen el Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas.

**ESTRATEGIA 1.6** Formar parte activa del diálogo con los otros poderes de la Unión, con los órdenes de gobierno, con las autoridades electorales y con las organizaciones políticas en el debate para llevar a cabo la tercera generación de reformas electorales.

Comparativamente, la democracia mexicana es una de las más caras del mundo. De acuerdo con el estudio *Getting to the Core, A Global Sur-*



*vey on the Cost of Registration and Elections* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el costo de organizar elecciones en México es uno de los más elevados en el mundo, ya que sólo es superado por el costo que implica organizar elecciones en países bajo entornos de inestabilidad política, donde ha tenido que intervenir la ONU para reforzar la seguridad y garantizar la paz<sup>3</sup>. La duración de las campañas electorales, la fórmula para calcular el financiamiento público

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Internacional Foundation for Election Systems (IFES). (2006). *Getting to the Core, A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*.

para los partidos políticos, los topes de gasto de campaña, el régimen de acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación, así como otros procedimientos que realizan las autoridades electorales para organizar las elecciones elevan sustancialmente el costo de la democracia. Por lo tanto, es necesario analizar estas variables en su conjunto y de manera sistémica para garantizar el mejor desempeño de la democracia mexicana al menor costo. Una democracia de calidad no debe ni puede ser una democracia onerosa, sobre todo si se consideran los retos en materia social que el país enfrenta.

Es necesario asegurar que los ciudadanos ejerzan su voto de forma libre e informada, de manera tal que se consolide el voto retrospectivo como un auténtico mecanismo de rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública de los gobernantes. Por lo tanto, se debe revisar el régimen de acceso a los medios de comunicación que utilizan los partidos políticos y sus candidatos utilizan para hacer llegar sus plataformas, propuestas y mensajes a los votantes; promover la calidad del debate electoral; y regular y acotar las precampañas políticas.

Para garantizar la sustentabilidad de la democracia mexicana es necesario fortalecer al sistema de partidos para que, como instrumentos fundamentales de la representación política, éstos gocen de legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía.

El Gobierno Federal será un promotor en la búsqueda de mejores mecanismos para que

la democracia mexicana sea más eficiente, transparente, representativa y responsiva. La consolidación de la democracia en México es un reto irrenunciable que requiere del esfuerzo conjunto de todas las fuerzas políticas del país. Por eso, el Gobierno Federal convoca a una agenda de diálogo, acuerdo y negociación, orientada a lograr la tercera generación de reformas que requiere el sistema político electoral. Esta agenda responde a las exigencias de la sociedad por reordenar el financiamiento público a los partidos políticos, así como la fiscalización de dichos recursos, los plazos de campaña, la regulación de las precampañas y el acceso a los medios de comunicación. El ejercicio de la vida política ha requerido, en diferentes momentos, de adaptaciones al marco jurídico del sistema democrático. Ahora que la pluralidad tiene canales eficaces para su representación, la sociedad demanda enfoques más orientados a la racionalidad en el gasto y la procuración de acuerdos. La experiencia del Instituto Federal Electoral en la organización de los procesos electorales será sin duda un activo fundamental en la construcción de esa agenda de diálogo, acuerdo y negociación, orientada a lograr las reformas electorales de tercera generación que requiere nuestro país.

### **5.2 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO**

Las nuevas circunstancias que enfrenta el país exigen ir hacia adelante y construir los acuerdos necesarios para modernizar el an-

damiaje institucional del sistema político. Para modernizar a México es necesaria la corresponsabilidad de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno.

La modernización del sistema político supone la transformación y el fortalecimiento de las instituciones, no su destrucción. El Gobierno de la República convoca a renovar el Derecho desde el Derecho, a renovar la Constitución desde la Constitución para adecuar las relaciones entre los órganos del Estado, y entre éstos y los ciudadanos, las aspiraciones nacionales y la armonía de la pluralidad con la gobernabilidad democrática. Con ello, se busca impulsar un desarrollo que beneficie al país en su conjunto y especialmente a quienes, por su condición social, tienen menos posibilidades de ejercer a plenitud sus derechos políticos.

La consolidación de una democracia efectiva requiere que los acuerdos y las reformas necesarias para el progreso del país no se posterguen. El reto común es trabajar con unidad y corresponsabilidad para que los mexicanos gocen de un desarrollo humano integral, pleno y sustentable.

### **OBJETIVO 2** **Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad.**

Para lograr este objetivo, se implementarán las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 2.1** Adecuar los órganos del Estado para lograr, en un contexto de pluralidad, la gobernabilidad democrática.

El conflicto de intereses entre los actores políticos se agrava por la ausencia de mecanismos institucionales para la resolución de problemas. El fortalecimiento de las instituciones implica delinear los posibles escenarios en los que las diferencias entre las partes puedan ser resueltas satisfactoriamente. Los desacuerdos serán resueltos de mejor forma en la medida en que los ciudadanos vean sus intereses cabalmente representados en las fuerzas políticas y en las instituciones de gobierno.

El Gobierno Federal asume su responsabilidad en la transformación de las instituciones públicas para mejorar las relaciones entre éstas y los actores políticos, y entre ambos y la sociedad dentro del marco del Estado de Derecho.

**ESTRATEGIA 2.2** Promover mecanismos de coordinación que faciliten los acuerdos y la gestión institucional entre los poderes de la Unión.

La efectiva división de poderes robustece la democracia. El equilibrio de poderes evita la tentación de someter la competencia de un poder a la voluntad de otro y obliga a establecer acuerdos a partir del diálogo. Asimismo, la pluralidad en la composición de los poderes de la Unión fortalece la rendición de cuentas horizontal porque activa el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mientras que el Poder Judi-



cial se consolida como garante de la legalidad y constitucionalidad.

Hoy México cuenta con una verdadera división de poderes. Consciente de ello, el Gobierno Federal promoverá los mecanismos para la interlocución respetuosa con los otros dos poderes del Estado y, de manera particular, con el Legislativo. El diálogo y la búsqueda de acuerdos contribuirán a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

**ESTRATEGIA 2.3** Impulsar la corresponsabilidad y subsidiariedad entre los tres órdenes de gobierno.

Esta estrategia tiene la finalidad de fortalecer la colaboración entre la federación, los estados y los municipios, de acuerdo con las funciones que la ley confiere a cada uno. El propósito es evitar duplicidades u omisiones para dar solución expedita a los problemas diarios que enfrentan los ciudadanos. El Gobierno Federal ratifica su compromiso con el fortalecimiento del sistema federal, reconoce la importancia de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, al tiempo que está consciente de la necesidad de impulsar el ejercicio responsable de las funciones que corresponden a cada uno de ellos.

**ESTRATEGIA 2.4** Contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

El propósito es que los gobiernos locales se conviertan en actores fundamentales del pacto federal y tengan una mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales, como corresponde al sentido del artículo 115 de la Constitución sobre el fortalecimiento del municipio libre.

Los municipios demandan más recursos y la ciudadanía exige mayor transparencia y rendición de cuentas sobre su uso. Armonizar ambas necesidades es el componente fundamental de esta estrategia.

### 5.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal prevé la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un compromiso del Gobierno Federal. Por lo tanto, se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno.

#### OBJETIVO 3

**Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.**

Para lograr que los ciudadanos se involucren activamente en la solución de los problemas sociales, se plantean las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 3.1** Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públi-

cas específicas. Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad.

Asimismo, estos consejos encauzarán a la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de gobierno.

**ESTRATEGIA 3.2** Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.

Las remuneraciones de algunos servidores públicos han generado irritación en la ciudadanía, pues resultan polémicas por su contraste con el ingreso del promedio de los trabajadores.

Para remediar esta situación se formarán comités integrados por expertos independientes que ayudarán a determinar los sueldos y tabuladores que regulan los salarios de los servidores públicos, tomando en consideración los recursos disponibles, las condiciones de vida de la población, los resultados obtenidos en la gestión y las circunstancias que prevalezcan en el mercado laboral de la localidad

de que se trate y del país en general. Sus conclusiones serán consensuadas con los gobiernos de los estados y los municipios, respetando siempre sus atribuciones para promover su aplicación.

De esta forma, se impulsará la creación de una Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos que evite abusos y establezca criterios homólogos en los tres órdenes de gobierno.

**ESTRATEGIA 3.3** Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

Por otra parte, para ampliar los espacios de participación de los ciudadanos es necesario analizar la experiencia de los estados que ya cuentan con alguna legislación en la materia. Mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum

y el plebiscito, que contempla la legislación de algunos estados, podrían conformar una estrategia a nivel nacional para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

### 5.4 EFICACIA Y EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

La prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el Desarrollo Humano Sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.

La corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos. En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero lamentablemente los resultados han sido escasos: 28% de los mexicanos admiten que, ellos o una persona que vive en su hogar, pagaron algún soborno durante el año anterior y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta<sup>4</sup>. De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de *Transparencia Mexicana*, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio algún

<sup>4</sup> Transparencia Internacional. (2006). Barómetro Global de la Corrupción.

<sup>5</sup> Transparencia Mexicana. (2006). Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 – 2006. Índice de corrupción y buen gobierno.

<sup>6</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). (2005). Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial.



soborno para obtener el servicio<sup>5</sup>. Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial* muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal<sup>6</sup>. La encuesta calcula que dichas empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos en la corrupción burocrática administrativa con el Gobierno Federal. Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo cómo sacar provecho de la violación de la ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.

Por ello, para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad

es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas. Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. En este apartado se describen las estrategias para mejorar el desempeño de la administración pública y en el capítulo III, correspondiente a “Estado de Derecho y Seguridad”, se detallan las estrategias que se implementarán para combatir frontalmente a la corrupción.

### **OBJETIVO 4**

**Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.**

Para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal se prevén las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 4.1** Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal mediante la digitalización. Para lograr la transición a una verdadera administración pública en línea, se realizarán los ajustes necesarios en aspectos administrativos, organizacionales, jurídicos y técnicos.

Se aprovecharán las tecnologías de la información para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía, y hacer más efectiva la provisión de servicios y bienes públicos; para facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia, manejar grandes cantidades de información, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, crear expedientes electrónicos, promover la participación ciudadana y crear diversas aplicaciones que permitirán elevar la eficiencia del gobierno.

Para que la adopción y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones trasciendan en el desempeño del Gobierno Federal, se ajustarán las estructuras internas, los modos de operación, las rutas de proceso y, en general, los hábitos de la Administración Pública Federal. Asimismo, se compilará, homogeneizará y sistematizará toda la información del gobierno para adaptarla a las nuevas tecnologías. Por último, se desarrollarán programas para capacitar y sensibilizar no sólo a los servidores públicos sino también a la ciudadanía, para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías del gobierno.

El resultado de esta estrategia generará un beneficio sustancial para los ciudadanos, ya que la

utilización de los procesos electrónicos permite abatir costos de operación, ahorrar tiempo, desalentar la discrecionalidad y abatir la brecha digital, tanto tecnológica como cultural, que inhibe la inserción exitosa de los ciudadanos en la sociedad de la información y del conocimiento.

**ESTRATEGIA 4.2** Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.

Entre las medidas más relevantes del decreto de austeridad sobre los salarios de los servidores públicos y el gasto del Gobierno Federal destaca la reducción del gasto operativo de las dependencias y entidades federales; la disminución de gastos de representación y para comisiones oficiales, así como del pago de servicios personales. El Gobierno Federal se compromete a utilizar los recursos públicos de la forma más eficiente, asegurando a la ciudadanía que cada peso que se erogare será aprovechado de la mejor manera posible.

**ESTRATEGIA 4.3** Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente, se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.

Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.

Para mejorar el servicio profesional de carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.

**ESTRATEGIA 4.4** Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

El uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno. Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean los recursos públicos, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quiénes

benefician. Por ello, el Gobierno Federal ha dispuesto la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.

**ESTRATEGIA 4.5** Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Asimismo,

mo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.

### **5.5 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La

obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de aprobación de la reforma al artículo 6 de la Constitución, así como coadyuvar en el desarrollo e imple-

mentación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno.

El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.

### **OBJETIVO 5**

**Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.**

Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 5.1** Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones

estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.

**ESTRATEGIA 5.2** Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.

Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

**ESTRATEGIA 5.3** Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

La Ley Federal de Transparencia garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados en el ámbito gubernamental. No obstante, es necesario el desarrollo de una Ley Federal en la materia que regule también aquéllos que se encuentran en poder de los particulares. Dicha regulación deberá incluir los principios de protección de datos personales reconocidos por los tratados internacionales en la materia, que el Estado mexicano debe observar.

**ESTRATEGIA 5.4** Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen

la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística.

**ESTRATEGIA 5.5** Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Para facilitar el acceso a información pública de calidad, se continuarán aprovechando las



tecnologías de información y comunicaciones. Con la finalidad de asegurar la utilidad de la información para la ciudadanía, se evaluará permanentemente su calidad.

**ESTRATEGIA 5.6** Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

El acceso a la información pública es un derecho que genera beneficios directos, ya que reduce las asimetrías de información y permite remover inercias gubernamentales. Por lo tanto, es indispensable difundir entre la población los beneficios económicos y sociales de este derecho, ya que esto promoverá su ejercicio y ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones.

**ESTRATEGIA 5.7** Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.

## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano.

**ESTRATEGIA 5.8** Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.

Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertirse en un imperativo.

**ESTRATEGIA 5.9** Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Apoyándose en los tiempos oficiales y haciendo uso de las nuevas plataformas y tecnologías de la información y comunicaciones, el Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de

difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan. La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad.

### Política exterior responsable

El compromiso con el Bien Común y la dignidad de las personas debe reflejarse a su vez en una política exterior responsable, clara y activa, mediante la cual México sea un auténtico promotor del desarrollo humano de los pueblos en todos los órdenes de la vida social. La política exterior debe servir como palanca para promover el Desarrollo Humano Sustentable. Esto significa utilizar la política exterior para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes. De igual forma, la inserción de México en el concierto de las naciones requiere una acción resuelta que identifique nítidamente al país como una opción atractiva y segura para invertir, con la finalidad de generar los empleos que los mexicanos demandan para desarrollarse a plenitud.

El proceso de transformación del ámbito internacional se aceleró e intensificó en los últimos dos decenios. Esta dinámica sitúa a México ante la necesidad de actuar en un ambiente in-

cierto de cambio y reacomodo constante de reglas, actores y escenarios de interrelación. La globalización de los procesos productivos, la conformación de mercados regionales o incluso mundiales, la expansión de la sociedad de la información, la difusión instantánea de acontecimientos a través de los medios de comunicación, los cambios en la transportación de bienes y personas, la provisión de servicios con alcance universal, así como el incremento de los flujos y patrones de migración, son algunos de los signos que caracterizan a un mundo cada vez más complejo. Este escenario global tiene un impacto directo en la vida diaria de las personas, independientemente de su lugar de residencia. Por lo tanto, es imposible impulsar el Desarrollo Humano Sustentable desde una posición de aislamiento. En este mundo globalizado, una política exterior responsable debe constituirse como palanca que impulse el desarrollo nacional.

Para el Gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales son principios que identifican a la política exterior de nuestro país y coinciden, uno a uno, con los de la Organización de las Naciones Unidas. Estos principios han sido, y continuarán siendo, una guía para la política exterior mexicana.

La política exterior de México se fundamenta en la defensa y promoción activa del interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de quienes residen fuera de él. Por el interés y el bienestar de los mexicanos y porque la realidad internacional exige ser un actor responsable, la política exterior debe asumir los enormes retos que encara la comunidad internacional. El interés nacional determina contar con una política exterior activa, que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capacidad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y de compromiso con la protección del medio ambiente.

Una política exterior responsable encarna los valores y principios democráticos que son comunes a todos los mexicanos y debe reflejar la gran riqueza de una sociedad diversa y plural. Esa política exterior es también un instrumento para proyectar el compromiso de México con las libertades y derechos humanos, cuya vigencia y preservación han sido conquistadas por varias generaciones a lo largo de la historia.

La labor internacional de México se ve fortalecida por la participación cada vez más activa de las comunidades de mexicanos en el

## Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

exterior, por la intensa y extensa participación de las empresas mexicanas de alcance global, por la decidida actuación del Congreso de la Unión a través de la diplomacia parlamentaria y por el desarrollo de vínculos transnacionales de las entidades federativas. Estos son nuevos apoyos para la política exterior, porque pueden ser potenciados mediante esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional.

La política exterior también debe proteger y promover activamente los derechos de las comunidades de mexicanos que residen en el exterior. Se debe construir una alianza para promover de manera conjunta sus derechos y, al mismo tiempo, para trabajar en equipo en favor del desarrollo de las regiones expulsoras de mano de obra. Contribuir con la humanidad al ambiente de seguridad, respeto y sustentabilidad que se necesita para el progreso de las naciones y las personas, mejorando con ello la posición de México en un mundo altamente competitivo, determina que la política exterior de la presente administración será responsable.

### Diagnóstico

Actualmente, el lugar que México ocupa en la escena internacional no refleja su magnitud económica y comercial, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia demográfica y cultural. México puede y debe ocupar un espacio en la comunidad internacional, en los niveles regional y



global, acorde con su importancia real y con su verdadero potencial y capacidades.

México ha transitado, en pocos años, de ser una economía esencialmente cerrada a ser una economía abierta a los flujos de comercio en bienes, servicios y capitales, cuya estrategia de vinculación internacional le ha permitido elevar el valor de su economía de 263 mil millones de dólares en 1990 a 840 mil millones en 2006. El crecimiento de las exportaciones en dólares corrientes durante el periodo 1993-2006 fue de 382%, lo que ubica al país en el sexto lugar mundial en incremento de ventas al exterior.

La participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento. México ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América del

Norte, Europa, América Latina y Asia. Igualmente, el país participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización Mundial de Comercio y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Por otro lado, México destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de más de 130 foros, aproximadamente, y contar con alrededor de 300 funcionarios internacionales. Hoy en día, el país es el décimo contribuyente mundial, y el primero de América Latina y el Caribe, al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De hecho, el 52% de las contribuciones de la región a la Organización son cubiertas por México.

### **América Latina y el Caribe**

En virtud de la herencia histórica e identidad cultural mexicanas, y porque el país comparte retos y aspiraciones con América Latina y el Caribe, la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región. Es necesario fortalecer, de manera responsable, los espacios de interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país.

México no ignora la existencia de un debate en la región en torno a los efectos de la globalización, los réditos de la democracia y las vías hacia el desarrollo. Este debate corresponde a la vitalidad democrática y a la pluralidad que prevalecen en el continente. Se deben promover los espacios de diálogo latinoamericano sobre

la base de la madurez y el respeto, construyendo consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales que son comunes a los países de la región.

Asimismo, México reconoce su responsabilidad con sus vecinos del Sur, y en particular con Centroamérica, para promover el bienestar social y el desarrollo económico de la región como las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración.

### **América del Norte**

América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos. En más de diez años de vigencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha probado ser exitoso en la promoción y diversificación de la oferta exportable. Sin embargo, por la manera en que se han ido modificando los paradigmas y patrones productivos en el mundo, hoy es necesario perfeccionar sus mecanismos de resolución de controversias. La región de América del Norte debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica.

El fenómeno migratorio es uno de los temas prioritarios en la relación bilateral México-Estados Unidos. Para avanzar hacia

una solución integral y duradera de este tema, se asume que los mercados laborales entre ambos países son complementarios y lo han sido durante decenios. La consecución de un nuevo régimen migratorio supone la regularización de este mercado que permita flujos legales, seguros, ordenados y plenamente respetuosos de los derechos humanos. Es igualmente necesario adoptar una visión de corresponsabilidad en esta materia, que reconozca que para arribar a una solución de largo plazo es preciso que en México se generen oportunidades de desarrollo y empleos mejor remunerados, que empiecen a cerrar la brecha en el nivel de ingresos y salarios con nuestros vecinos del Norte. En este sentido, es fundamental la promoción de inversión productiva en las regiones expulsoras de mano de obra. La única solución de largo plazo para evitar que el país siga perdiendo a mexicanos valiosos y emprendedores por causa de la emigración, es la generación de empleos bien remunerados.

Los índices de crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos han aumentado de manera notable en los últimos años. De 18 millones en 1996, este grupo pasó a 27.7 millones en 2005. Los mexicanos que radican en los Estados Unidos aportaron a sus familiares en México 23 mil millones de dólares en 2006 por concepto de remesas. Este fenómeno plantea a la vez grandes retos y oportunidades para la atención a los mexicanos en el exterior y para el gran potencial que posee la comunidad mexicana en Estados Unidos en los ámbitos económico, social y cultural.

### Europa

México tiene en Europa una ventana abierta de oportunidades para promover el intercambio comercial, el turismo y las inversiones. Europa es una fuente natural de conocimiento, tecnologías y mejores prácticas de gestión en varias áreas. Por otro lado, por su dimensión dentro la economía internacional y su avanzado proceso de integración, la Unión Europea constituye un socio estratégico de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación de México. La Unión Europea es un actor relevante en la construcción de consensos y convergencias en foros multilaterales. Europa en su conjunto es hoy el segundo socio económico del país, con el cual se mantiene una estrecha relación de varias dimensiones: en el plano bilateral, con cada uno de sus miembros, en lo multilateral, con los mecanismos de cooperación política y económica vigentes en el continente, y las relaciones entre América Latina y Europa.

Dentro de este dinámico entramado destaca el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea firmado por México en 1997, en el cual se han establecido las bases para un mayor intercambio comercial y flujos de inversión, así como para sostener una concertación política permanente que beneficie a ambas partes. Este instrumento, sin embargo, no ha materializado aún todo su potencial en los distintos segmentos de la relación, tarea pendiente que deberá abordarse conjuntamente con los sectores productivos en ambos lados del Atlántico.

Con los países de Europa del Este y Rusia, México tiene el reto de aprovechar las ventajas que ofrece un mercado que es complementario para las exportaciones, inversiones e industria cultural del país, y que es a la vez una región natural para incrementar la presencia política mexicana.

Por invitación de Francia, Reino Unido, Rusia y Alemania, en sus respectivas presidencias del Grupo de los Ocho, México ha participado en el Diálogo Ampliado de este grupo con cinco países de economías emergentes. El llamado diálogo G8-G5 es un reconocimiento a nuestra condición de actor global.

### Asia-Pacífico

Con el 57% de la población mundial, la región de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones nacionales. Entre 2000 y 2006, el comercio total entre México y la región creció en casi un 240%, para totalizar 69 mil millones de dólares.

El gran potencial de diversificación económica de esta zona fue advertido por México tiempo atrás, desde que el país se incorporó al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993, en cuyo marco se mantiene una participación activa y permanente. Hoy en día, la estrategia regional incluye vínculos cada vez más estrechos con países como China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, cuyo desarrollo y potencial económico están convirtiendo a esa región en motor de crecimiento global.

El Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón en 2005 incluye las bases para generar una mayor complementación en áreas estratégicas, de tecnología, comercio e inversión, en beneficio de ambos países. México ha iniciado un proceso de ampliación del marco jurídico bilateral con la República de Corea, con el fin de fortalecer los intercambios comerciales y dar mayor sustento a la concertación en foros multilaterales. Por su sólido dinamismo económico, fincado en avances tecnológicos, productivos y agrícolas, India constituye un ejemplo de inserción exitosa en las tendencias actuales de crecimiento global. China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro.

### África y Medio Oriente

Razones históricas y geopolíticas explican que la relación de México con África y Medio Oriente se haya circunscrito, hasta ahora, a objetivos de coyuntura. En la actualidad, el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral regionales en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables deben ser motivo de un renovado interés de México por participar en la importante evo-

lución de estas regiones. Por el interés nacional y por la responsabilidad internacional que el país busca asumir, es necesario acompañar los esfuerzos de la comunidad internacional para promover el desarrollo y la paz en estas dos regiones del mundo.

### **5.6 LA POLÍTICA EXTERIOR, PALANCA DEL DESARROLLO NACIONAL**

México ha desarrollado una intensa política de vinculación con las asociaciones regionales más importantes y de mayor potencial en todos los continentes. Asimismo, mantiene una presencia cada vez más activa en los foros internacionales y en los organismos comerciales y financieros multilaterales.

Con una población de más de 103 millones de habitantes, México es hoy la octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior, y la decimocuarta por su producto interno bruto (PIB)<sup>7</sup>. Las condiciones están dadas para incrementar el potencial productivo y comercial de México en beneficio de su población. De ahí la necesidad de trabajar con intensidad renovada en el perfeccionamiento de los instrumentos de la política exterior para fortalecer su capacidad impulsora del desarrollo nacional.

#### **OBJETIVO 6**

**Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.**

Una política exterior que aproveche los beneficios que ofrece un mundo globalizado se traduce

en mayor competitividad y crecimiento económico. La expansión de la economía nacional permitirá, a su vez, llevar más infraestructura productiva y de servicios que incrementen la calidad de vida a los mexicanos en situación de pobreza. Un México con mejores oportunidades para todos significará un México más fuerte en el exterior, más equitativo y políticamente más estable. Éste es el cometido de las estrategias siguientes:

**ESTRATEGIA 6.1** Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.

La política internacional se concibe como una palanca de la mayor relevancia para contribuir a alcanzar los objetivos nacionales de superación de la desigualdad económica, generación de oportunidades de trabajo y abatimiento de la inseguridad. De ahí que esta estrategia se proponga aprovechar ventajosamente los instrumentos de cooperación internacional para promover las exportaciones, los destinos turísticos nacionales, el fortalecimiento de las capacidades productivas de los mexicanos, la inversión productiva y la colaboración para la seguridad nacional e internacional.

**ESTRATEGIA 6.2** Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e iden-

<sup>7</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI). 2006. World Economic Outlook. México pasó de ser la economía número 13 en 2005 a ser la número 14 en 2006, ya que fue rebasado por Rusia.

tificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

“Más México en el mundo y más mundo en México” es la divisa de esta estrategia. Esto significa identificar nuevos mercados para los productos mexicanos y mejores condiciones para la inversión, así como promover internacionalmente el patrimonio cultural y artístico para atraer al turismo al país. Los festejos por el bicentenario de la Independencia serán aprovechados para impulsar esta difusión.

Al mismo tiempo, se procurará una mayor presencia de las grandes empresas mexicanas en el exterior. La ampliación de oportunidades para las empresas mexicanas con presencia regional y global contribuirá al fortalecimiento de la economía.

**ESTRATEGIA 6.3** Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.

A la fecha, México mantiene 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América Latina, América del Norte, Europa, y Asia. Asia se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones mexicanas. Sin descuidar la importancia de los lazos de vecindad con dos de las economías más fuertes del planeta, la apertura comercial mexicana debe seguir asignando a América Latina la más elevada prioridad por los lazos de identidad, cultura e historia que unen a México con esta región. La diversificación de las relaciones comerciales del país fortalece su soberanía y respalda la conducción independiente de su política exterior.

**ESTRATEGIA 6.4** Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En más de diez años de vigencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha probado ser exitoso en la promoción y diversificación sectorial de las exportaciones. Sin embargo, hoy es urgente perfeccionar su marco institucional para hacer más competitiva a Norteamérica frente a otros polos de desarrollo en el mundo.

**ESTRATEGIA 6.5** Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.

En un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, la libertad de comercio es la fórmula que ha probado mayor eficacia para impulsar el crecimiento de las economías nacionales. No obstante, en la práctica, la tendencia natural a la complementariedad económica en el mundo sigue enfrentando barreras que reducen las oportunidades de los países más pobres o en desarrollo, en beneficio de los más ricos. El freno a la libre circulación de mercancías y el proteccionismo son obstáculos que la política exterior mexicana seguirá empeñada en remover.

**ESTRATEGIA 6.6** Articular los esfuerzos para la promoción de México en el exterior a partir de una más eficaz coordinación interinstitucional, con el sector privado y con las comunidades de connacionales en el extranjero.

Un paso muy importante en este sentido ha sido la reciente creación de una Comisión Intersecretarial de Política Exterior, que tiene como misión facilitar la acción concertada entre los organismos y dependencias federales que tienen que ver con la agenda de México en el extranjero.

Para ser exitosa, la acción unida de las instituciones del Gobierno de la República en la promoción de México en el mundo debe extender oportunidades de colaboración y apoyo mutuo hacia los gobiernos de los estados y los municipios, y hacia los actores económicos de todas las ramas productivas, en todas las regiones del país.

**ESTRATEGIA 6.7** Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.

Este ejercicio es especialmente relevante para impulsar la modernización y el perfeccionamiento de la normatividad en materia de derechos humanos, transparencia y combate a la corrupción, la lucha contra el crimen organizado y la conservación de la diversidad y patrimonio culturales.

**ESTRATEGIA 6.8** Modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior.

En los últimos diez años, la diplomacia mexicana no ha recibido aumentos significativos en su presupuesto, lo que le ha impedido ampliar y mejorar su infraestructura y aumentar el número de integrantes del

Servicio Exterior Mexicano. La proporción de integrantes de la diplomacia respecto de la población total sigue siendo comparativamente reducida para los estándares internacionales: tiene 12 funcionarios por millón de habitantes, mientras que esta razón es de 14 para Brasil, 30 para Argentina y 33 para Corea.

Para instrumentar una política exterior responsable que ayude a generar las condiciones de desarrollo en el país, que promueva los intereses de México, que proteja a los mexicanos en el exterior y que ayude a fortalecer los espacios de interlocución en el mundo, se requiere el robustecimiento de la infraestructura y la experiencia del personal del Servicio Exterior Mexicano. Asimismo, se necesita un plan que oriente los criterios de ampliación de la representación diplomática y de la cobertura en otras regiones para su mayor y mejor presencia internacional.

### **5.7 MÉXICO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN MUNDIAL**

La pertenencia de México a numerosos foros y organismos internacionales le ofrece condiciones propicias para incrementar su participación en la construcción del nuevo orden mundial. Al gobierno corresponde mantener y acrecentar el reconocimiento y el respeto del país en el mundo. Para reasumir el liderazgo internacional, México debe ser capaz de construir relaciones sólidas y respetuosas con todas las naciones, especialmente las de América Latina.

## OBJETIVO 7

Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.

México está convencido de que el respeto a la libre determinación de las naciones, la colaboración respetuosa para la paz y la protección a los derechos de las personas son los pilares más firmes para un entorno mundial de oportunidades en el que haya lugar para todos y para el compromiso de la humanidad con el desarrollo sustentable.

La democracia constituye el régimen político más adecuado para el despliegue de las capacidades de las personas y los países. Por eso, la política internacional de México seguirá orientándose por los valores y principios de la democracia en la búsqueda de un mundo libre y ordenado.

Para lograr este objetivo se implementarán las estrategias siguientes:

**ESTRATEGIA 7.1** Participar activamente en las discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales.

La desaparición de la bipolaridad en el poder mundial y el crecimiento de las alianzas regionales han estimulado un intenso debate sobre la arquitectura que el sistema internacional necesita para un progreso compartido. Por convicción, tradición y obligación constitucional,



México mantiene su firme compromiso con la colaboración internacional para construir un orden mundial armónico y seguro en el que se protejan los derechos humanos y el medio ambiente. Una política exterior responsable exige una participación más dinámica de México en el diálogo entre las naciones, en todos los temas de la nueva agenda internacional.

**ESTRATEGIA 7.2** Incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales promoviendo el Desarrollo Humano Sustentable.

El avance de la regionalización por zonas económicas y políticas fortalece los intercambios entre los países que deciden participar en ellos. Sin embargo, México asume que estos nuevos agrupamientos no deben conducir a un conjunto de bloques aislados del resto del mundo. La participación en el diseño y definición de nuevas reglas de interrelación económica no sólo es deseable, sino necesaria para apuntalar las estrategias de desarrollo nacional.

Se debe atender, especialmente, la colaboración multirregional para enfrentar amenazas emergentes como el cambio climático, el crimen organizado, la seguridad energética, así como el tratamiento, control y erradicación de enfermedades infecciosas.

**ESTRATEGIA 7.3** Promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la resolución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países.

Las nuevas condiciones del sistema internacional han debilitado las capacidades del multilateralismo para generar condiciones que permitan la convivencia pacífica entre los Estados. México mantiene su compromiso de seguir apoyando al sistema de las Naciones Unidas como el ámbito privilegiado para actualizar conceptos del derecho internacional, desplegar estrategias innovadoras y adoptar nuevas políticas y métodos de trabajo.

**ESTRATEGIA 7.4** Coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

México se consolida como un actor clave en materia de cooperación internacional para el desarrollo de su economía, por el nivel de su ingreso per capita, los logros alcanzados en los últimos años en materia de desarrollo humano, su pertenencia a distintos bloques comerciales y organismos internacionales, así como por la ratificación de diversas convenciones y tratados en la materia.

Resulta indispensable que México cuente con mecanismos de coordinación de su política de cooperación internacional para conducir de manera eficaz y coherente los distintos esfuerzos que realiza al respecto. A través de ello, se fortalecerá la presencia de México como un actor responsable en la escena internacional.

### **5.8 DIVERSIFICAR LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR**

La posición geográfica de México ha significado, indudablemente, buenas oportunidades para la complementación económica con Estados Unidos y Canadá. Aprovecharlas mejor seguirá siendo un compromiso fundamental de la política exterior. Sin embargo, en un mundo dinámico en el que el mapa económico y político se mueve con relativa rapidez, y con ello también las oportunidades para apoyar el desarrollo de México, resulta vital para la nación ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales, económicas y de inversión con otros países y regiones del mundo.

### **OBJETIVO 8 Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.**

Para lograr este objetivo se impulsarán siete estrategias:

**ESTRATEGIA 8.1** Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe.

México tiene una misma historia con América Latina y el Caribe. Ambas regiones han sido y seguirán siendo prioritarias para el país. Sobre la base de la madurez, la afinidad y el respeto, el gobierno mexicano asume el compromiso de entablar una relación positiva y respetuosa con los estados que las integran, sin excepciones. Con América Latina y el Caribe es posible tener, de manera natural, una proyección política y una presencia económica que asegure espacios de interlocución y concertación acordes con la estatura internacional del país. El propósito es construir consensos que permitan enfrentar con éxito los desafíos económicos y sociales para el cumplimiento de las aspiraciones comunes de bienestar.

La responsabilidad del país con Centroamérica se enfocará en elevar el bienestar social y el desarrollo económico de la región. Es imperativo plantear de manera conjunta soluciones reales a los problemas de pobreza, marginación y pérdida de capital humano por la emigración.

México aprovechará las grandes oportunidades que representan los países que forman parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), tanto por su potencial económico como por el alto nivel de coordinación y concertación política que han alcanzado en foros multilaterales. México tiene en el Caribe su tercera frontera, que debe verse como una zona de encuentro para fortalecer relaciones políticas, comerciales, turísticas y culturales.

En América del Sur, México buscará recuperar y fortalecer, de manera responsable y activa, los espacios de influencia e interlocución que corresponden a la pertenencia regional

y peso específico del país. Con las naciones de la región es preciso continuar e impulsar una reflexión conjunta sobre los temas fundamentales del sistema interamericano e internacional, la complementariedad económica y las aspiraciones compartidas de integración, aprovechando para ello los foros y mecanismos de concertación regionales cada vez más sólidos y acreditados, como el MERCOSUR.

**ESTRATEGIA 8.2** Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá.

El Plan Puebla-Panamá merece un mayor impulso para el desarrollo regional. México reconoce su compromiso de contribuir al crecimiento económico que brinde mejores oportunidades a los estados del sur y sureste de nuestro país, así como a las naciones de la región. Por ello, se propone la revisión y el fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá, bajo la premisa de que sólo en una perspectiva de desarrollo regional, se podrá materializar el bienestar que demandan los habitantes de esta zona.

**ESTRATEGIA 8.3** Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá.

Hay avances importantes en la institucionalización de los vínculos de México con Estados Unidos y Canadá, de manera particular a partir del establecimiento de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Nor-



te, lo que ha permitido ampliar las oportunidades de desarrollo y cooperación para hacer la región más competitiva y segura.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido y seguirá siendo de la mayor importancia para estimular la complementación de las economías de los países signatarios. No obstante, es necesario proseguir la actualización de los compromisos adquiridos para ir más adelante en materias de interés estratégico para México y nuestros socios, como el libre tránsito de mercancías, la revisión de prácticas proteccionistas y, con particular énfasis, la búsqueda de mayor cooperación en materia migratoria, que resulte en beneficios para todos.

**ESTRATEGIA 8.4** Construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea.

Las relaciones con Asia y Europa ofrecen todavía amplios márgenes para acrecentar el intercambio comercial, el flujo de inversiones y capitales, así como la colaboración para el desarrollo social y el fortalecimiento de las capacidades de la población mexicana mediante la

transferencia de inversiones, tecnologías y conocimientos.

México y la Unión Europea poseen una visión compartida respecto al papel que el sistema multilateral juega en la edificación de una nueva arquitectura internacional. Temas como el medio ambiente, el financiamiento y la cooperación para el desarrollo, la migración, los derechos humanos, el combate al crimen organizado, el desarme, la paz y la seguridad, son aspectos de la agenda global en los que el intercambio de experiencias y puntos de vista han sido provechosos y deben incrementarse. México continuará participando activamente en esquemas de concertación multirregional, como el Consejo de Europa, los cuales brindan al país la oportunidad de participar como un actor global y contribuir a dar respuesta a desafíos transnacionales como el acceso a los mercados y la liberalización comercial, el cambio climático, el desarrollo de África, la seguridad energética y el tratamiento, control y erradicación de enfermedades infecciosas.

**ESTRATEGIA 8.5** Aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para derivar acuerdos gubernamentales y empresariales con los países de la Cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelandia.

El sentido de la estrategia es mejorar la posición de México en el aprovechamiento de estos motores emergentes del crecimiento global. Por su pertenencia a

la Cuenca del Pacífico, México debe participar en la corriente de crecimiento económico, competitividad y conocimiento que emana de la zona de Asia-Pacífico.

**ESTRATEGIA 8.6** Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en Medio Oriente y África.

En el Medio Oriente, México mantendrá su postura a favor del diálogo y la solución pacífica de los conflictos con el apoyo de las instancias multilaterales, en especial la Organización de las Naciones Unidas. En el plano económico, México debe buscar mecanismos para la cooperación y la promoción de sus intereses en Medio Oriente. Es necesario fortalecer la relación comercial con países con los que se tienen firmados tratados de libre comercio, que incluyan el establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas y mayores transferencias de conocimientos y tecnología. México estará atento a las oportunidades de cooperación en la zona, mediante una renovada participación en foros como el Fondo de Cooperación Internacional México-Liga de Estados Árabes, la Unión Africana y el Consejo de Cooperación del Golfo.

El mayor dinamismo de la relación de México con la Unión Africana es componente fundamental para la búsqueda de instrumentos de cooperación económica, desarrollo social, ayuda humanitaria y colaboración en ciencia, tecnología y cultura con los países africanos, más allá de los objetivos de coyuntura.

### 5.9 MEXICANOS EN EL EXTERIOR Y MIGRACIÓN

Si bien en las décadas recientes se ha incrementado sensiblemente el número de mexicanos que viven y trabajan en Estados Unidos y Canadá, la presencia de connacionales en otras partes del mundo también ha crecido. La nación mexicana despliega con orgullo su cultura, intereses y aspiraciones en un mundo globalizado.

No obstante, México reconoce que la carencia de oportunidades y las asimetrías económicas son algunas de las causas fundamentales de la salida acelerada de capital humano al extranjero, especialmente a los Estados Unidos. La búsqueda de mejores ingresos es la razón por la que cada vez más personas de otros países, sobre todo de Centroamérica y América del Sur, sigan llegando a territorio mexicano, ya sea para buscar empleo aquí o como estación de paso para seguir su camino hacia el norte.

Una política exterior responsable y activa como la que se propone en este Plan debe mirar, al mismo tiempo, por el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, así como por la protección a los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, muchas veces de manera indocumentada y en condiciones lamentables de seguridad. Por eso, el mejoramiento de la política migratoria, a partir de la colaboración y el entendimiento con las naciones del Norte y el Sur, ocupa un sitio destacado en los objetivos y estrategias de la política exterior.

### **OBJETIVO 9** **Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.**

Para el logro de este objetivo, se considera la implementación de tres estrategias:

**ESTRATEGIA 9.1** Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana.

Son muchos los riesgos que enfrentan quienes se deciden a salir del país en busca de mejores oportunidades de vida y empleo. El cruce indocumentado de las fronteras y la creciente persecución de que son objeto quienes así lo hacen, ponen en riesgo su seguridad, su integridad física y sus vidas. Quienes logran establecerse en Estados Unidos encuentran fuertes obstáculos para desenvolverse y ocupar puestos de trabajo seguros y estables. La protección efectiva de su integridad personal y de sus derechos humanos y laborales exige el fortalecimiento de la red consular mexicana. Por ello, se creará un Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior. Este programa establecerá estrategias y prioridades para fortalecer la protección consular de los mexicanos en el exterior, la coordinación de acciones y asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución y acciones que serán objeto de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y municipios, así como con los grupos sociales interesados.

**ESTRATEGIA 9.2** Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos.

Con pleno respeto a la soberanía de las naciones, México continuará propiciando el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de mexicanos en el exterior, de manera particular con quienes se esfuerzan por contribuir al mejoramiento de sus comunidades de origen.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior continuará siendo el mejor puente de comunicación con esta importante comunidad. Seguirá coordinando los esfuerzos en materia de cooperación internacional para elevar la calidad de vida de los mexicanos residentes en el extranjero; proseguirá en su labor de crear sinergias adecuadas entre las iniciativas de las comunidades de mexicanos en el exterior y las del gobierno de México, y además contribuirá al fortalecimiento de sus capacidades para promover sus derechos.

El Programa Paisano se ha acreditado como un mecanismo cada vez más eficaz para estimular la seguridad de los mexicanos en su regreso a México y su retorno a los Estados Unidos. Por eso, el Gobierno de la República se propone mantenerlo y perfeccionarlo.

**ESTRATEGIA 9.3** Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.

La realidad cotidiana demuestra que los mercados laborales de México, Estados Unidos y Canadá, son complementarios. De acuerdo con algunas estimaciones, el mercado laboral estadounidense genera cada año una demanda de cerca de medio millón de empleos no calificados, que en buena parte son cubiertos con mano de obra mexicana. Asimismo, tanto en Estados Unidos como en Canadá crece la tendencia a recibir trabajadores y profesionales con preparación especializada.

México sostiene que el fenómeno de la migración debe sustentarse en mecanismos de cooperación que protejan los derechos de la persona y en el reconocimiento de la aportación de su trabajo a la economía receptora.

**ESTRATEGIA 9.4** Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.

En el ámbito de las competencias que la ley confiere al Gobierno Federal, se apoyará a las autoridades electorales para que un mayor número de mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto para en las elecciones de Presidente de la República.

### **OBJETIVO 10** **Construir una nueva cultura de la migración.**

La mejor manera de prevenir la emigración por razones de desventaja económica, es la creación de oportunidades de progreso y bienestar para

las personas y las familias en sus lugares de origen. Promover la corresponsabilidad entre los países que comparten con México flujos migratorios para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social en las zonas más atrasadas, y garantizar al mismo tiempo la protección de los derechos de los migrantes, es la esencia del compromiso del Gobierno de la República con una nueva cultura de la migración.

En el diseño de las políticas públicas en materia migratoria, se considerará la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes. La política migratoria será transversal a la política exterior porque requiere de la cooperación internacional, regional y bilateral para enfocarse en el desarrollo, y no en la gestión de los flujos de personas.

Para lograr este objetivo se plantean cinco estrategias:

**ESTRATEGIA 10.1** Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México.

Una nueva cultura de migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior.

El Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur estará orientado a facilitar la documentación de los migrantes que tienen como destino temporal o definitivo los estados de

esa región. Al mismo tiempo, se impulsará la posibilidad de tener plena legalidad en la migración y reducir los incentivos a la ilegalidad en este proceso.

El gobierno de México está resuelto a llevar a cabo acciones para estimular el empleo temporal en zonas con vocación para absorber mano de obra, y a buscar la concurrencia de Guatemala para establecer un programa similar en ese país. Al mismo tiempo, se facilitará la documentación legal de los migrantes centroamericanos, en defensa de los derechos y la dignidad de las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen.

**ESTRATEGIA 10.2** Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional.

El objetivo de los países que comparten el problema de la migración por razones económicas debe ser el de lograr que la inversión vaya a donde está la mano de obra para que ésta deje de ir a los lugares donde se asienta el capital.

**ESTRATEGIA 10.3** Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.

Mediante un intenso trabajo de promoción y concertación con inversionistas y autoridades locales, así como con las comunidades de mexicanos en el exterior, los esfuerzos del Gobierno Federal se enfocarán a generar oportunidades de crecimiento económico y empleo en los estados de donde sale mayor número de personas a buscar ingresos fuera de sus comunidades.

De manera correspondiente, se aprovecharán los mecanismos de cooperación bilateral y regional para impulsar el desarrollo en las zonas más desfavorecidas de México, así como en las de los países de Centroamérica de donde proviene gran parte de la inmigración que ingresa al territorio nacional de manera indocumentada.

**ESTRATEGIA 10.4** Contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá.

Se propone la revisión y fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá para generar empleos que brinden a los centroamericanos la posibilidad de permanecer en sus países.

Instrumentos como éste poseen un enorme potencial para compartir esfuerzos por el mejoramiento económico y productivo de los estados del sur y sureste de México, así como de los países de Centroamérica.

**ESTRATEGIA 10.5** Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

Se impulsará la calidad en los servicios migratorios con base en el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a través del Instituto Nacional de Migración, la modernización de la infraestructura y, en especial, la dignificación de las estaciones migratorias, combatiendo frontalmente la corrupción.

Al fortalecer el control de entradas y salidas de las personas, así como de la estancia legal en el país de los migrantes, se

estará actuando para garantizar la seguridad, la convivencia armónica y el desarrollo pleno de los habitantes de las fronteras y corredores migratorios Sur y Norte.