

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO



TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI

3



SENADO DE LA REPÚBLICA



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

3

TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI



SENADO DE LA REPÚBLICA



INSTITUTO **BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera

PRESIDENTE

Sen. René Arce Islas

SECRETARIO

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti

SECRETARIO

Sen. Ricardo García Cervantes

SECRETARIO

SECRETARÍA TÉCNICA

Lic. Enrique León Martínez

SECRETARIO TÉCNICO

GRUPO EJECUTIVO DE DIRECCIÓN

Lic. Raúl López Flores

Director General de Estudios Legislativos:
Investigaciones Sociales

Dr. Luis Mendoza Cruz

Director General de Estudios Legislativos:
Gobierno y Administración Pública

Lic. Fernando Pérez Noriega

Director General de Estudios Legislativos:
Política y Estado

Enciclopedia Política de México. Tomos I a VIII.

Instituto **Belisario Domínguez**. Senado de la República, LXI Legislatura

Coordinador general de la obra:

José de Jesús Covarrubias Dueñas

Diseño de portada e interiores:

Diseño3 / León García, Carmen Alegría, Yvette Bautista

Impresión:

Diseño3 y/o León García Dávila. Valle de San Juan del Río No. 10, Col. Vista del Valle, Naucalpan,
Estado de México, CP 53290.

Primera Edición, agosto 2010

D.R. © Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010

Xicotencatl No. 9, Col. Centro,

Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06018, México, D.F.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

3

TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI

OBRA CONMEMORATIVA DE LOS
200 AÑOS DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO
100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS
COORDINADOR GENERAL DE LA OBRA

ÍNDICE

4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	7
México, 1995	
5. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	137
30 de mayo de 2001	
6. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	307
31 de mayo de 2007	
7. Memoria Legislativa de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.	521
Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, 2010	

4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

México, 1995.

Índice

Introducción.

1. La Soberanía al final del Siglo XX.

- 1.1.1. Nacionalismo.
- 1.1.2. Los desafíos del presente.
- 1.1.3. Las respuestas de la historia.
- 1.1.4. La defensa de la soberanía al fin del siglo XX.

1.2. Objetivos.

1.3. Estrategias y líneas de acción.

- 1.3.1. Para garantizar la seguridad nacional de México.
- 1.3.2. Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial.
- 1.3.3. Los nuevos vínculos de la política interior y exterior.
 - América del Norte.*
 - Centroamérica y el Caribe.*
 - América del Sur.*
 - Diversificación de nuestras relaciones con el mundo.*
 - La cooperación técnica, científica, educativa y cultural.*
- 1.3.4. Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior.
- 1.3.5. Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales.

2. Por un estado de derecho y un país de leyes.

2.1. Aspiración por un estado de derecho y un país de leyes.

- 2.1.1. Seguridad pública.
- 2.1.2. Crimen organizado.
- 2.1.3. Procuración de justicia.
- 2.1.4. Impartición de justicia.
- 2.1.5. Inseguridad jurídica.
- 2.1.6. Derechos humanos.
- 2.1.7. Justicia para los indígenas.
- 2.1.8. La reforma constitucional de 1994.

2.2. Objetivos.

2.3. Estrategias y líneas de acción.

- 2.3.1. Seguridad pública.
- 2.3.2. Lucha contra el crimen organizado.
- 2.3.3. Procuración de justicia.
- 2.3.4. Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.
- 2.3.5. Impartición de justicia.
- 2.3.6. Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares.

- 2.3.7. Derechos humanos.
- 2.3.8. Justicia para los pueblos indígenas.

3. Desarrollo democrático.

3.1. Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia.

3.2. Convicción democrática.

3.3. El compromiso político en la democracia.

3.4. Diagnóstico.

3.5. Líneas de estrategia.

- 3.5.1. Reforma electoral definitiva.
- 3.5.2. Nueva relación entre los Poderes de la Unión.
- 3.5.3. Nuevo federalismo.
- 3.5.4. Fortalecimiento de los estados.
- 3.5.5. Participación social.
- 3.5.6. Reforma del Gobierno.

3.6. El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuentes de legitimidad política.

- 3.6.1. La representación popular: mayoría y minorías.
- 3.6.2. Representación de las minorías.
- 3.6.3. Reforma electoral definitiva.
 - Órganos electorales.*
 - Funcionarios electorales.*
 - Equidad en la competencia.*
 - Sistema de financiamiento.*
 - Topes a gastos de campaña.*
 - Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos.*
 - Acceso equitativo a los medios de comunicación.*
 - Otros temas de la agenda electoral.*

3.7. Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido.

- 3.7.1. Régimen presidencial.
- 3.7.2. Poder Legislativo.
- 3.7.3. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- 3.7.4. La mayoría legislativa.
- 3.7.5. Agenda legislativa.
- 3.7.6. Poder Judicial.
- 3.7.7. Fortalecimiento de derechos políticos.

3.8. Por un Nuevo Federalismo.

- 3.8.1. Esencia compensatoria del Pacto Federal.
- 3.8.2. Redistribución de competencia.
- 3.8.3. Descentralización y federalización de funciones.
- 3.8.4. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 3.8.5. Vida municipal.
 - Participación municipal en el desarrollo.*
 - Periodo constitucional de los ayuntamientos.*
 - Municipios indígenas.*

3.9. Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública.

- 3.9.1. Promoción de la descentralización administrativa.
- 3.9.2. Profesionalización de los servidores públicos.
- 3.9.3. Sistemas de control y rendición de cuentas.
- 3.9.4. Modernización de la gestión pública.
- 3.9.5. Simplificación y adecuación del marco normativo.
- 3.9.6. Responsabilidades de servidores públicos.

3.10. Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana.

- 3.10.1. Organizaciones sociales.
- 3.10.2. Organizaciones civiles.
- 3.10.3. Marco legal y fiscal.
- 3.10.4. Líneas de colaboración entre gobierno y organizaciones civiles.

3.11. Participación Social y Cultura Política.

- 3.11.1. Participación social en las políticas públicas.
- 3.11.2. Consejos consultivos.

3.12. Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información.

3.13. Relación entre el Estado y las Iglesias.

4. Desarrollo Social.

4.1 Aspiración por la Justicia Social.

4.2. Diagnóstico.

4.3. El desafío demográfico.

- 4.3.1. La población actual y el crecimiento.
 - Población y demandas asociadas.*
 - Hogares y familias.*
 - Migración y distribución territorial de la población.*

4.4. Objetivo de la política de desarrollo social.

4.5. Estrategias y líneas de acción.

- 4.5.1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
 - Educación.*
 - Salud.*
 - Seguridad Social.*
 - Vivienda.*
- 4.5.2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
 - Población, familia y mujer.*
- 4.5.3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
 - Desarrollo regional.*
 - Desarrollo urbano.*
 - Reforma agraria.*
- 4.5.4. Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.
 - Superación de la pobreza extrema.*
 - Desarrollo de los pueblos indígenas.*
 - Atención a grupos vulnerables.*

4.5.5. Impulsar una política integral de desarrollo social.

Carácter integral de la política de desarrollo social.

Descentralización.

Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado.

5. Crecimiento económico.

5.1. Objetivos de la Política Económica.

5.2. Antecedentes.

5.3. Estrategia general para el crecimiento.

5.4. Líneas de estrategia.

5.5. El ahorro interno, base primordial del crecimiento.

5.5.1. Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada.

5.5.2. Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva.

5.5.3. Ahorro y seguridad social.

5.5.4. Ahorro público para el crecimiento.

5.5.5. Inversión y ahorro externo.

5.6. Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera.

5.6.1. Finanzas públicas.

5.6.2. Política cambiaria.

5.6.3. Política monetaria.

5.7. Uso eficiente de los recursos para el crecimiento.

5.7.1. Empleo y productividad.

Máximo empleo productivo.

Capacitación.

5.7.2. Actualización tecnológica.

5.7.3. Desregulación y fomento de competencia interna y externa.

Desregulación y fomento de la competencia.

Promoción de las exportaciones de bienes y servicios.

5.7.4. Infraestructura e insumos básicos.

5.8. Política ambiental para un crecimiento sustentable.

5.9. Políticas sectoriales pertinentes.

ANEXO. LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES.

Introducción

En observancia de lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución General de la República y por el Artículo 5o. de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y enviarlo al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

Gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y las mujeres, de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población en general.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo Federal se ha beneficiado del concurso resuelto, respetuoso y generoso de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, de las legislaturas y los poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales y representantes de institutos políticos y organizaciones sociales. Todos ellos merecen un reconocimiento especial por su compromiso con el establecimiento de bases firmes para el porvenir de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I.** Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II.** Consolidar un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III.** Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV.** Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V.** Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Asimismo, se propone desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales.

Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo.

En el período 1995-2000, México ejercerá una diplomacia que busque aprovechar las oportunidades globales en beneficio de los mexicanos, que defienda sus legítimos intereses en el exterior, y que consolide el entendimiento, el intercambio y la cooperación con las naciones con que nos unen lazos de amistad.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el Plan se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

El Plan comprende estrategias específicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

El Plan postula como un objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione

la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, se ha delineado una estrategia que requerirá del concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa.

La estrategia propuesta por el Plan comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son motivo de controversia, para garantizar la equidad en la competencia.

De igual modo, se propone construir una nueva relación entre los poderes de la Unión que asegure el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia.

El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El Plan Nacional de Desarrollo también propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el Plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del Plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

De igual modo, se propone, a partir de la valiosa experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada; una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

Un sector para el que el Plan establece una estrategia especial es el agropecuario. En efecto, se propone estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

El Plan reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.

Adicionalmente, el Plan comprende lineamientos claros para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.

Con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

El Plan propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, el Plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos para con nuestro país, nos obliga a alcanzar un crecimiento económico sustentable. El Plan propone adoptar políticas claras para detener el deterioro ecológico, como estimular la inversión en infraestructura y la actualización y difusión de tecnologías limpias, y velar por el cumplimiento de las normas de protección ambiental. Además, se reforzará la aplicación del principio de que quien contamine, pague, y quien incumpla con la norma, sea castigado.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es un primer paso. Su realización requiere del examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos.

Con seguridad, el examen que lleve a cabo el H. Congreso de la Unión, enriquecerá la perspectiva y los propósitos de este documento rector de las tareas y acciones de gobierno. Ello habrá de traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que, de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero.

Este es el rumbo claro para el esfuerzo de nuestra generación. Hoy, el porvenir de la Nación nos convoca a un esfuerzo que exige unidad de propósitos, ánimo inquebrantable y perseverancia en las tareas.

1. Soberanía

1. La Soberanía al final del Siglo XX.

La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo.

La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.

1.1.1 Nacionalismo.

El nacionalismo es el conjunto de valores, sentimientos y aspiraciones que caracterizan y definen a un pueblo en el concierto de las naciones.

El nacionalismo mexicano es inclusivo, consciente de la riqueza de los valores que lo constituyen y, por ello, respetuoso de la diversidad de otras culturas. Nuestro nacionalismo, forjado en el curso de nuestra historia, tiene como aspiración fundamental la defensa de los valores propios, el fortalecimiento de la paz y el entendimiento con otros países. El nacionalismo es la base de la soberanía; se nutre de la diversidad y vitalidad de nuestra cultura plural y es factor esencial de nuestra unidad y cohesión social.

Nuestro nacionalismo es la confianza y la fe que tenemos en nosotros mismos, el amor por lo nuestro. Nuestro nacionalismo es fuente de fortaleza ante la adversidad. Por él sabemos anteponer a cualquier otro el interés de la Nación. En nuestro nacionalismo no caben antagonismos irreconciliables ni la idea de desintegración de nuestro territorio; no se nutre de la intolerancia ni del rechazo de lo extranjero. Nuestro nacionalismo orienta nuestra conducta en el exterior y sustenta nuestro futuro.

1.1.2 Los desafíos del presente.

En la última década, el país y el mundo cambiaron. México creció en sus capacidades y en su presencia internacional. Nuestra población y nuestra economía se cuentan entre las primeras del planeta. México ocupa hoy un lugar más relevante en el mundo; sus iniciativas políticas han adquirido mayor peso, no sólo en el ámbito de nuestra contigüidad geográfica sino en toda la región iberoamericana.

Las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo muestran la nueva importancia del país.

Además, México ha adquirido una influencia considerable en los organismos multilaterales, reconocida por naciones de todos los continentes. Hoy, México tiene un destacado papel en la comunidad internacional, el cual debe preservarse y fortalecerse a fin de apoyar los esfuerzos que reafirman nuestra soberanía.

Por otra parte, es preciso subrayar que han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Necesitamos asegurar que la acción exterior del país favorezca las respuestas que damos los mexicanos a estos desafíos; necesitamos, también, superarlos para impulsar nuestro papel en el mundo. La evidencia está a la vista: hemos aprovechado los frutos de la cooperación externa para hacer frente a la crisis financiera y hemos sufrido las consecuencias negativas de los abruptos cambios de la economía mundial y de la opinión internacional sobre nuestro país. Por eso es imperativo actuar en el ámbito internacional para favorecer nuestros intereses. La defensa de nuestra libre capacidad de decisión no puede ignorar nuestro lugar en el mundo, ni puede evadir las repercusiones de lo que ocurre en el exterior. Debemos aprovechar dicha vinculación y actuar en consecuencia para favorecer el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.

Estos cambios en México muchas veces responden a grandes transformaciones mundiales que afectan la forma en que debemos plantear el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Al desaparecer la división política del mundo en dos polos se liberaron fuerzas creativas en muchas latitudes y disminuyó la amenaza de una guerra nuclear total. También, se agudizaron los desequilibrios regionales que ahora atentan contra la necesaria reforma de los organismos multilaterales y el avance del derecho internacional. Por ello, se han agravado las amenazas de nuevos conflictos regionales, del terrorismo y del resurgimiento de viejas intolerancias raciales y culturales, hoy capaces de vincularse instantáneamente con simpatizantes en el mundo entero. La aparición de esos viejos y nuevos extremismos genera conflictos que pueden afectar nuestros intereses, en particular los de los mexicanos que residen en el exterior. México ve con extrema preocupación las tendencias a conculcar los derechos de connacionales que se encuentran en el extranjero. Para los mexicanos, es de especial relevancia el compromiso constitucional, y principio elemental, de asegurar el acceso universal a la educación y a la salud.

Otra gran transformación ha sido la aparición, en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano.

Algo similar sucede en la economía internacional. La globalización de la producción, las finanzas y el comercio puede ofrecer las oportunidades de crecimiento que necesita nuestro país; pero también puede desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta. Flujos enormes de recursos financieros entran y salen de los mercados nacionales de manera cotidiana. El rápido movimiento de esos capitales amenaza con provocar inestabilidad, aun en las economías más grandes del planeta. Ello nos reclama un esfuerzo adicional para elevar el ahorro interno y depender más de nuestras propias fuerzas, no sólo como respuesta a un fenómeno económico sino como defensa de nuestra soberanía.

La transformación tecnológica abre también una ventana de oportunidades y de nuevos desafíos. Tenemos ahora la capacidad de llegar a las zonas más alejadas, educar y capacitar, acercar los beneficios de la información y la cultura a los lugares más apartados del país. La transmisión de imágenes y datos por todo el planeta, de manera casi instantánea, puede exacerbar los acontecimientos locales por su percepción en el exterior y traer a México las consecuencias de lo sucedido en otros continentes. Debemos aprender a aprovechar las grandes potencialidades de la nueva tecnología e influir en la opinión mundial a favor de México.

Igualmente, el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e, incluso, la promoción de la democracia. México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos. Si reconocemos que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional, debemos organizar nuestra acción como sociedad para aprovechar el peso de nuestra presencia internacional, adecuar nuestras herramientas a los nuevos retos globales y apoyar los esfuerzos internos con una promoción efectiva de nuestros intereses en el exterior.

México debe fortalecer el lugar que ya ha adquirido en el mundo y aprovecharlo mejor para impulsar su desarrollo económico, crear más empleo, proyectar sus intereses políticos, profundizar su vida democrática, consolidar el Estado de Derecho, y asegurarse de que su cultura se conozca y se enriquezca por el contacto libre con las demás culturas del mundo.

1.1.3 Las respuestas de la historia.

México se ha enorgullecido de asumir la defensa de su soberanía sobre los sólidos principios del derecho internacional. Nuestra Constitución consigna los principios de no intervención, del respeto a la autodeterminación de los pueblos, de la solución pacífica de las controversias, de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, de la igualdad jurídica de los Estados, de la búsqueda de la paz y de la cooperación para el desarrollo como guías de la política exterior de México. A ello, se suma una tradición pacifista en la defensa de la seguridad nacional y una recia cultura que da identidad y proyección al país. Estos son activos de la nación en la defensa actual de la soberanía, producto de nuestras convicciones, de nuestra experiencia histórica, de los intereses que en distintos momentos hemos tenido que defender.

Nacimos como entidad política independiente, construyendo un orden jurídico propio; el de la Constitución de 1824. Nos propusimos buscar un gobierno estable y obtener el reconocimiento exterior a la entidad política de nuestra nación. Fue un inicio marcado por la doble asechanza de la invasión territorial y la lucha interna entre los privilegios y la libertad.

A lo largo del siglo XIX, la defensa de la soberanía se ocupó principalmente de los riesgos de ese nacimiento: la integridad territorial y la supremacía del Estado sobre los fueros y las corporaciones. Esa defensa no siempre fue exitosa. Las divisiones internas se tradujeron en vulnerabilidad externa: perdimos territorio y sufrimos la ocupación extranjera. La lucha contra los privilegios, en que finalmente resultó victoriosa la República, quedó plasmada en las Leyes de Reforma y debió superar la guerra civil. Para la generación de Juárez, la urgencia fue construir y consolidar un Estado soberano. El Porfiriato impuso una dura paz que diversificó las relaciones del país con el mundo y aseguró durante varios lustros una férrea supremacía interior; pero, al generar injusticias y ahondar desigualdades, también incubó la primera revolución social del siglo XX.

La construcción del Estado revolucionario en el primer tercio del siglo incorporó a la defensa de la soberanía un modelo específico de desarrollo político, económico y social. La pro-

piedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, la reforma agraria, la creación de bases sociales para el Estado, la formación de un sistema político que privilegió la transmisión pacífica del poder y un acendrado compromiso con la obra pública de beneficio social, desempeñaron un papel central en la expresión de nuestro nacionalismo y en la defensa de la soberanía.

Con todo, siempre se privilegió la integridad física de nuestro territorio y la unidad de la nación. La experiencia histórica nos ha enseñado a ser particularmente celosos de nuestra integridad territorial y para nuestras Fuerzas Armadas no existe obligación más alta que mantenerla. La permanente lealtad de las Fuerzas Armadas a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional han permitido tener paz interior y fronteras seguras. Pilares de nuestra soberanía, los institutos armados surgidos de la Revolución asumieron con plena conciencia la reconstrucción del Estado y la necesaria transición al civilismo. La vocación por la paz y el servicio permanente que prestan las Fuerzas Armadas a la población han sido notas singulares que engrandecen a México. Sobre esta firme base, la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca intervencionista ni militarista, sino de escrupuloso apego a la ley, al respeto mutuo y a la negociación como forma de dirimir controversias.

Durante los años de las confrontaciones ideológicas y políticas bipolares en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de México mantuvo un equilibrio ideológico en que se sustentó una defensa eficaz de la soberanía. La lucha de México por el desarme general y completo, la defensa de la no intervención, la demanda por una transformación en las relaciones Norte-Sur, la exigencia por la solución pacífica de las controversias, han sido resultado de nuestra experiencia histórica en defensa de nuestra soberanía.

En casos concretos usamos patrones matizados para fijar nuestras posiciones frente a distintos conflictos regionales. Nuestra política exterior ha consistido en la aplicación rígida de los principios, pero siempre ha incorporado y atendido intereses inmediatos con buen éxito. México fue sensible a sus realidades geopolíticas. Afirmamos la igualdad jurídica de los Estados pero postulamos la importancia de las Naciones Unidas, a pesar de los derechos desiguales de los miembros en sus distintos órganos de decisión. Se ha mantenido una respetuosa y prudente distancia respecto de Estados Unidos porque así lo reclama una larga y difícil historia, pero también hemos buscado una relación sólida de cooperación.

Estas fueron respuestas orientadas por nuestros principios de política exterior. Por eso, y no sólo por la ética que nutre dichos principios consignados en la Constitución, la política exterior de México ha sido y seguirá siendo fuente de orgullo y un factor de cohesión interna. Promover nuestros intereses en materia de seguridad nacional y de política exterior es un acto de congruencia en el que los principios deben reforzar y orientar, pero nunca deberán restringir o debilitar la acción del Estado. Frente a los retos actuales, es indispensable tener claridad de que nuestros principios constitucionales son eficaces no en abstracto sino al promover una adecuada defensa de nuestros intereses; la defensa de una parte esencial de nuestra soberanía.

Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado lo que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros; tampoco su olvido y abandono. Aprenderemos sus lecciones y evitaremos rigideces que ignoren la nueva estatura de México y la dinámica global de este fin de siglo.

1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo XX.

Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio

mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.

La defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas exteriores. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Nuestras iniciativas en el exterior se sustentarán en principios e intereses nacionales y estarán vinculadas a los compromisos internos con el Estado de Derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura.

Afrontamos el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política con la unidad frente a los desafíos internos y exteriores; los compromisos constitucionales internos y las posiciones internacionales del país. En esta conciliación estriba el fortalecimiento de nuestra soberanía, congruente con nuestra historia y con nuestra realidad.

1.2 Objetivos.

El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.

El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos, con miras al México del año 2000:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.
- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

1.3 Estrategias y líneas de acción.

1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México.

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Mexicanas; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial.

- Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.
- Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior. América del Norte.

Las naciones de América del Norte son nuestros principales socios económicos y con ellas se producen las principales interacciones de nuestro país con el exterior. México tiene un interés estratégico en esta región. Es indispensable asegurar una fluida y respetuosa cooperación en todos los ámbitos de las relaciones y disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los intercambios.

Con los Estados Unidos de América se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación. Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; em-

prender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza; fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones.

Con Canadá existen intereses comunes de carácter bilateral y regional que deben aprovecharse cabalmente para impulsar nuestros vínculos económicos y lograr mayor coordinación de políticas en foros multilaterales. En particular, se intensificarán las consultas relativas a la agenda multilateral, en temas de cooperación legal y en la lucha contra el narcotráfico. De igual manera, se dará un mayor impulso a temas como la promoción del desarrollo, la creación y modernización de infraestructura y el intercambio científico, técnico y cultural.

En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio; en lo social, se promoverán y preservarán las capacidades creativas y el patrimonio cultural de los mexicanos.

Centroamérica y el Caribe.

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.

La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y su continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico. En tanto así lo deseen las partes, México seguirá participando amistosamente en el proceso de paz de ese país, con la mediación del Secretario General de la ONU. Para México, la pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo asunto de seguridad nacional y de cooperación con un grupo de naciones hermanas.

México debe intensificar su presencia y sus intercambios políticos, económicos y culturales con Belice y las demás naciones del Caribe. Para ello es fundamental el mayor impulso a la Asociación de Estados del Caribe, de la que México forma parte. Nuestro país mantendrá su política de respeto, amistad y cooperación con Cuba y su insistencia en que este país se reintegre a los foros hemisféricos.

América del Sur.

Es propósito de este Plan fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político y de integración económica en América Latina, expandiendo los acuerdos comerciales a otras naciones del hemisferio, promoviendo La solución pacífica de las controversias y las posiciones comu-

nes en los foros internacionales. La integración económica debe ir acompañada de un mayor intercambio cultural.

Buscaremos consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros que aseguren una más intensa integración con las naciones del Pacto Andino. Con Venezuela y Colombia, buscaremos dar impulso al G-3, como un factor de primera importancia para los esfuerzos de integración con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se impulsarán los mecanismos de coordinación para el perfeccionamiento de los acuerdos de libre comercio que hemos firmado y para aproximarnos al Mercosur. Alentaremos los acercamientos y la estrecha cooperación con Brasil y Argentina. Apoyaremos el ingreso de Chile al TLC, fortaleceremos el diálogo político con esta nación y se consolidará el tratado comercial firmado con ese país, que ha generado un aumento considerable en nuestros intercambios.

Propondremos a las naciones de América Latina las reorientaciones del Grupo de Río a los organismos económicos regionales, como la CEPAL y el SELA, y que se intensifiquen las consultas sobre temas continentales y globales como la pobreza, el empleo, las migraciones, el narcotráfico, los derechos humanos y el avance de la democracia.

En general, habremos de actualizar los mecanismos que faciliten los intercambios e impulsen el desarrollo en América Latina. Buscaremos fortalecer la Conferencia Cumbre Iberoamericana para asegurar el diálogo político que acerca a nuestras naciones, promueve la integración realista y la cooperación efectiva.

Diversificación de nuestras relaciones con el mundo.

La diversificación es una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de manobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles. Por eso, establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercio e inversión con otras naciones y regiones no americanas, complementa y da un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y facilita los cambios estructurales en nuestro país.

La institucionalización del diálogo político, la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación deberán ser las líneas rectoras de una vinculación valiosa y productiva para el país. A este propósito responden las siguientes estrategias y acciones:

- Nos proponemos promover la estrecha vinculación con España, no sólo en el ámbito bilateral sino en los foros subregionales de América Latina. México y España podrán ser puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas. Seguiremos propiciando consultas políticas y encuentros entre nuestras sociedades para intensificar los intercambios en el marco de un acuerdo amplio con la Unión Europea.
- Consolidaremos y en su caso, crearemos los mecanismos de consulta con las naciones de la OCDE y otros países de importancia estratégica sobre temas bilaterales, regionales y globales. En particular, fortaleceremos las comisiones mixtas y binacionales existentes y promoveremos su formación con las demás naciones miembros. Consolidaremos las relaciones financieras y comerciales con los países de América del Norte y buscaremos su ampliación en todo el continente americano.
- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo

mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.

- Estrecharemos también la cooperación legal en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Nos proponemos, asimismo, intensificar los vínculos económicos y el diálogo político con cada nación miembro de la Unión Europea, en especial con Alemania, Inglaterra, Italia y Francia.
- En Europa central, aseguraremos la presencia de México con base en los movimientos de integración de las naciones de esa región con la Unión Europea. Construiremos y actualizaremos los instrumentos diplomáticos y los acuerdos para fomentar el intercambio comercial y la cooperación técnica y cultural. Mediante nuestra posición en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, nos acercaremos a sus proyectos y a sus mercados para establecer un sano intercambio con dichas naciones. Con Rusia, renovaremos los mecanismos de consulta política, construiremos marcos normativos para el intercambio económico y para encuentros entre inversionistas.
- En el Pacífico Asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías más dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.
- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

La cooperación técnica, científica, educativa y cultural.

La cooperación internacional sirve al interés nacional, pues fortalece la imagen de México, enriquece sus vínculos y propicia mayores posibilidades de intercambio. Por eso, la cooperación técnica y científica, educativa y cultural, debe cumplir objetivos específicos y constituirse en un instrumento privilegiado de nuestra política exterior.

Las acciones de cooperación deben promover el prestigio de México y difundir la riqueza de sus culturas, la diversidad de su pueblo y la creatividad de su gente; también deben atraer recursos para ampliar los esfuerzos productivos, científicos, técnicos y culturales del país, enriquecer la acción de sus intelectuales, científicos y artistas, y asegurar la tolerancia y el respeto a la pluralidad.

México participará activamente en los acuerdos internacionales que protejan el patrimonio de las culturas nacionales y étnicas.

1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior.

La situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

Se dará prioridad a la iniciativa intitulada “Nación Mexicana”, que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

Paralelamente, habremos de fortalecer los programas de solidaridad con los miembros de estas comunidades, al enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar los programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país. Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero; se continuarán y desarrollarán programas como Paisano, que tuvo tanto éxito.

La nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.

1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales.

La promoción de la paz en nuestro entorno y en otras regiones del mundo es, a la vez, la consecución de un principio y un instrumento del desarrollo nacional. La paz presupone el respeto y la tolerancia entre Estados nacionales, apego al derecho internacional y voluntad de cumplir los compromisos contraídos. Por eso, para México es importante participar en procesos de pacificación a través del diálogo y construir consensos amplios y viables en favor del desarme y la no proliferación de armas nucleares y convencionales, así como combatir el comercio ilegal de armas. Debemos contribuir al perfeccionamiento de la definición, objetivos y estructuras de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la promoción de iniciativas que atenuen la grave brecha que separa a los países desarrollados de los que están en vías de desarrollo.

Nuestra política exterior buscará impulsar la reestructuración de los órganos y sistemas de decisión de los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México su lugar en el ámbito internacional.

La mayor coordinación financiera, comercial y de intercambios tecnológicos permite un entorno estable y provechoso para el país. México promoverá el diálogo entre los principales bloques económicos del mundo para favorecerla.

Los compromisos contenidos en las políticas nacionales sobre la ecología, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo deben reflejarse en las posiciones internacionales de México en el nivel bilateral y multilateral. El país promoverá enfoques integrales y la acción concertada de naciones cuando la naturaleza de los problemas así lo justifique. México promoverá una conferencia mundial sobre el narcotráfico y el cumplimiento de los compromisos internacionales contra la pobreza (Copenhague, 1995); en favor de la ecología (Río de Janeiro, 1992); en materia de población (El Cairo, 1994); y de desarrollo de la mujer (Pekín, 1995).

En la acción internacional frente al narcotráfico, México promoverá la más estrecha cooperación con otras naciones, apegado al principio de respeto a la soberanía nacional y a la jurisdicción que se deriva de ella. Dará prioridad al combate contra las bandas internacionales, contra su acceso a armas, contra sus nuevos métodos de operación y contra el lavado de dinero.

La defensa de la soberanía en estos últimos años del siglo XX reconoce las transformaciones del país y del mundo. Frente a los nuevos desafíos y las mayores capacidades del país, se propone ampliar los márgenes de decisión del Estado mexicano, sustentando su fuerza en el gran consenso social, en la democracia y el diálogo, en la preeminencia del Estado de Derecho, en el esfuerzo productivo y el ahorro interno, y en su capacidad para crear oportunidades y promover los valores e intereses de México en el exterior.

Guiada por principios invariables, nuestra política exterior precisará los intereses nacionales a la luz de las circunstancias especiales del país y de su proyección al futuro. Con fidelidad a nuestra tradición pacifista, se garantizará la seguridad nacional y la integridad territorial. Consolidaremos el Estado de Derecho y promoveremos el crecimiento, la creación de empleos y el desarrollo social en todo el país. Conscientes de nuestra historia, apoyaremos las diversas expresiones culturales de la población y su conocimiento en el extranjero; fortaleceremos nuestra fe en México y nuestro compromiso con un futuro mejor.

2. Por un Estado de Derecho y un país de Leyes

2.1 Aspiración por un Estado de Derecho y un país de Leyes.

A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a gobernarlos mediante leyes. En todo momento, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en las normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado, en una sociedad crecientemente compleja.

La Constitución es la expresión suprema de la voluntad colectiva; en ella se manifiesta la soberanía popular y es la Ley Fundamental cuya supremacía esta fuera de toda duda. El primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que la ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen, efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general. Por todo ello, las autoridades y los particulares tenemos el mandato ineludible de coadyuvar al desarrollo y al fortalecimiento del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de Derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de Derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de Derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto.

Durante el tiempo en que la Constitución de 1917, ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de Derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse y adecuarse permanentemente.

Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables. Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de Derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.

2.1.1 Seguridad pública.

A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

También hay que reconocer que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso. Afortunadamente, México cuenta también con policías que cumplen con eficacia y honestidad sus responsabilidades, arriesgando muchas veces su propia vida.

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

2.1.2 Crimen organizado.

Paralelamente al aumento de la violencia, y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada, que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. El tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad: combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.

2.1.3 Procuración de justicia.

Muchos de los atentados más graves contra el Estado de Derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal.

La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

En ocasiones, es la falta misma de personal o su deficiente capacitación lo que auspicia la impunidad; en otras, la complejidad o la poca claridad de las normas penales impiden que quienes tienen a su cargo la persecución y la sanción de los delitos actúen pronta y expeditamente.

Otro grave problema que ha generado una indignación creciente es la corrupción en muchas esferas de la administración pública. La corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza de la población en las instituciones.

La corrupción en el sector público, además, lesiona la dignidad de los miles de servidores públicos que dedican su trabajo cotidiano, de manera empeñosa y honesta, a brindar servicios básicos para la sociedad, fundamentales para el desarrollo y el bienestar. Por tanto, el combate a la corrupción es también un imperativo social, una demanda de los propios servidores públicos y un propósito esencial de este Gobierno.

En nuestro país, las acciones gubernamentales para atacar este problema se han enfocado en diferentes aspectos. Se ha construido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, promueve la transparencia en los procesos de compras gubernamentales y regula el ejercicio presupuestal, entre otras materias. Asimismo, existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción.

No obstante, la complejidad de la corrupción que afecta a entornos muy distintos y bajo modalidades cambiantes, y la necesidad de ofrecer resultados claros a una sociedad cada vez más exigente y participativa, obligan a revisar con sentido crítico y constructivo los organismos, instrumentos y estrategias para combatirla.

En este sentido, es preciso señalar la insuficiencia del marco jurídico para identificar y prevenir el conflicto de intereses, la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los servidores públicos, y la de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción. Asimismo, en la consulta popular se apuntaron importantes limitaciones de los órganos de control, en cuanto a su independencia, su capacidad técnica y sus actuales atribuciones, que influyen en su poca efectividad y credibilidad.

Aun cuando existen a nivel federal órganos de control interno y externo, no hay una entidad de fiscalización superior, que cuente al mismo tiempo con las más amplias facultades de control y fiscalización, y que tenga preeminencia e independencia respecto a las dependencias o entidades gubernamentales supervisadas.

El órgano que ejerce el control externo de la administración pública se ha enfrentado a serias limitaciones que restringen el alcance y la oportunidad de sus acciones, reducen su capacidad para revisiones contables y legales de la cuenta pública de años pasados y limitan su independencia respecto al órgano interno de control en el fincamiento de responsabilidades. En lo que atañe al órgano interno de control, su falta de independencia respecto al ente fiscalizado condiciona y limita su capacidad de acción en esta materia.

Por lo que hace a su contenido, las revisiones de los órganos de contraloría se han circunscrito preponderantemente a verificar la observancia de la normatividad presupuestal y del ejercicio del gasto, pero no a medir y evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos, ni a comprobar los resultados o la repercusión social del gasto en la población beneficiaria. Tampoco se han desarrollado esfuerzos suficientes para corregir las causas de fondo, que a menudo residen en procedimientos administrativos complejos y tortuosos, la concentración de autoridad o su discrecionalidad.

2.1.4 Impartición de justicia.

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales proceder que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.

2.1.5 Inseguridad jurídica.

Por otra parte, la incertidumbre procedente de muchas normas inadecuadas y de los rezagos del sistema de justicia, constituye un problema que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre las personas.

Si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Así, diversas transacciones se realizan al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

Los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia han impedido que la ley se aplique en todos los casos de manera transparente y oportuna, lo cual muchas veces posterga el cumplimiento de las obligaciones y de las prestaciones derivadas de los actos jurídicos, y da ocasión para evadir o aplazar en términos inaceptables el cumplimiento de deberes legales, con grave perjuicio a las partes.

En el ámbito administrativo existe todavía una regulación excesiva que exige a los particulares numerosos requisitos y trámites, muchas veces innecesarios. En esta materia la auto-

ridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan incertidumbre e implican retrasos y altos costos para las actividades productivas. A su vez, la sobre regulación requiere, para su aplicación, del funcionamiento de estructuras gubernamentales que generan altos costos para el Gobierno.

Subsisten también serios resabios de inseguridad en la tenencia de la tierra dentro de los distintos regímenes de propiedad, tanto en el medio rural como en el urbano. Entre sus causas destacan la existencia de expedientes de reparto pendientes de resolver, la falta de procesos adecuados para la regularización de la tenencia de la tierra, la carencia de certificados de derechos ejidales y títulos de propiedad, y el mal funcionamiento de los sistemas de registro de derechos agrarios y de propiedad.

Normas y prácticas inadecuadas e instrumentos ineficaces para dar seguridad en la tenencia y propiedad de la tierra generan incertidumbre, e impiden la correcta y oportuna aplicación de la ley y el pleno respeto de los derechos, lo que inhibe la inversión productiva y eleva sus costos en perjuicio del bienestar de propietarios, ejidatarios y comuneros.

2.1.6 Derechos humanos.

México tiene una renovada tradición en la protección y defensa de los derechos humanos, que en años recientes se han incorporado a la Constitución con la creación de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales. Esta protección se encuentra a cargo de un organismo federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de los organismos respectivos de las entidades federativas, incluido el del Distrito Federal. Este sistema tiene como características principales su autonomía orgánica, técnica, financiera y política, y su permanencia.

En sus casi cinco años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas y en corporaciones de seguridad pública.

No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos.

2.1.7 Justicia para los indígenas.

La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos sigue siendo particularmente apremiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los ciudadanos mexicanos.

El principio de la igualdad jurídica se ve vulnerado cotidianamente en el trato que recibe el indígena de parte de órganos del sistema de justicia. No obstante el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte integral de la nación, sigue siendo evidente su bajo nivel de acceso a la procuración e impartición de justicia. Aún falta mucho por hacer para que la igualdad formal ante la ley se traduzca plenamente en igualdad ante la justicia para todos.

2.1.8 La reforma constitucional de 1994.

Las acciones para renovar el Estado de Derecho deben tener como punto central el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los tribunales, por ser éstos los órganos que al interpretar y aplicar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, garantizan en última instancia la vigencia del propio Estado de Derecho. Por ello, hemos emprendido una profunda transformación del sistema de impartición de justicia, para asegurar a todos los mexicanos por igual el acceso a la justicia en los tribunales, para que tengamos plena certeza de que las demandas y los procedimientos se atenderán con honestidad, eficiencia y estricto apego a la ley, de manera pronta y expedita.

Como un primer paso en esta transformación, en diciembre de 1994, se presentó una iniciativa que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados enriquecieron y aprobaron. Con ella se reformaron diversas disposiciones constitucionales con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes; limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios; dotarla de nuevas y trascendentes competencias a fin de constituirla en un auténtico tribunal constitucional; crear un órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; y sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

Asimismo, las reformas constitucionales incorporaron cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del Procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se instauró la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración de justicia; y se establecieron los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994, se ha iniciado una etapa de renovación integral del Estado de Derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama; sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación. Ahora, debemos impulsar las acciones necesarias para que los jóvenes, los trabajadores, las amas de casa, los campesinos, los indígenas, los habitantes de las ciudades y, en fin, la sociedad entera, vivan seguros, al amparo de la ley y las instituciones, en la paz y la tranquilidad; para que sus bienes y posesiones se encuentren a salvo; para que sus transacciones económicas estén debidamente garantizadas y para que ningún particular ni autoridad actúe por encima de la ley.

2.2 Objetivos.

Gobierno y sociedad debemos sumar voluntades y esfuerzos para construir un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, en donde todos veamos en la ley el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos. Un régimen jurídico que recoja la pluralidad de nuestra sociedad, aspire a que todos guíen sus conductas por lo dispuesto en sus normas; un régimen que nos preserve como nación, y que sea capaz de reconocer y garantizar plenamente todos los derechos fundamentales conferidos por la Constitución. Este es el reclamo de la sociedad mexicana de nuestros días; éste es el compromiso que el Gobierno asume a fin de llevar a cabo las acciones y coordinar los esfuerzos de los sectores público, social y privado que hagan de la ley la norma real de nuestra convivencia.

Vivir en un Estado de Derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

- Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.
- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.
- Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.
- Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.
- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en

la aplicación de la ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.

2.3. Estrategias y Líneas de Acción.

2.3.1 Seguridad pública.

En cumplimiento del mandato constitucional y en atención al justo reclamo de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Para aplicarla con buen éxito es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su marco de referencia son los objetivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.

Dichas reformas ya establecen las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública con las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Para regular y poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la iniciativa de ley correspondiente a la prestación y coordinación del servicio de seguridad pública habrá de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Se creará, para tal efecto, el Centro Nacional de Formación Policial, que se integrará con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se reglamentará y utilizará cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.

Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará coordinado por un Consejo Nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de Gobierno.

Así, se establecerán o reforzarán convenios entre el Gobierno Federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un Sistema de Información Policial moderno y confiable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales.

Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

En todo caso, es necesario hacer más transparentes las acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Para reforzar la seguridad que demandan los mexicanos, se impulsará una gran campaña de comunicación social que dé orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto exige la participación de muchas instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, deberán hacerse más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la atención a los menores infractores. Se llevará a cabo, asimismo, una acción coordinada con las autoridades locales para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión cuyas deficiencias atentan contra los derechos de los reclusos.

2.3.2 Lucha contra el crimen organizado.

Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.

Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Se buscará, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.

También se revisará la legislación penal sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucha mayor severidad a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos. Por este motivo, es necesario revisar las distintas modalidades de actuación del crimen organizado, así como el catálogo de las penas que deban corresponder a quienes las realicen. En la lucha contra el crimen organizado, se combatirán igualmente los delitos conexos.

2.3.3 Procuración de justicia.

La situación imperante exige que el Estado mexicano adopte medidas profundas para que la procuración de justicia sea eficiente, satisfaga los justos reclamos de la población y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de Derecho en nuestro país.

Para corregir muchos de los abusos que se han cometido en diversas ocasiones en la procuración de justicia, en diciembre de 1994, se reformó el artículo 21 constitucional a fin de que

los particulares afectados pudiesen impugnar ante la autoridad jurisdiccional las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público. La posibilidad de esta impugnación contribuirá a un mejor desempeño de las funciones que la propia disposición constitucional confiere al Ministerio Público, como institución rectora del sistema de procuración de justicia.

La situación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, y la importancia de sus atribuciones, exige que se lleven a cabo acciones para que su funcionamiento sea ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas. Por ello, es necesario revisar, por un lado, las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden utilizar en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, la situación de quienes están encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

La consolidación de un sistema de impartición y procuración de justicia que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el respeto a sus derechos fundamentales exige programas y mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial actúen en los términos que fija la ley, tanto en la fase de averiguación previa como durante el proceso. También es necesario establecer mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Debido a que en algunos procesos de procuración de justicia se presentan violaciones a los derechos humanos, es necesario establecer diversas vías de control a efecto de erradicar esta práctica, observando el mandato constitucional de que la actuación de la policía judicial se realice siempre bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. Se apoyarán todos los programas de difusión que lleven al establecimiento de una cultura de derechos humanos entre las personas encargadas de la procuración de justicia y entre la población en general, y se reforzarán los mecanismos y las instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia que atenten contra los derechos humanos.

Una atención integral al fenómeno de la delincuencia exige tomar medidas legislativas y orgánicas para equilibrar la situación actual, donde todos los esfuerzos se encaminan a la persecución de los delincuentes y no a otorgar protección o apoyo a las víctimas de los actos ilícitos. Por ello, partiendo de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, para que los particulares puedan impugnar en la vía jurisdiccional las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público, deberá llevarse a cabo las acciones que permitan hacer efectivo tan importante medio de defensa.

Con el mismo afán de involucrar más a la población en los procesos penales, se promoverán las reformas y acciones conducentes a perfeccionar las formas de participación de las víctimas, los ofendidos o sus causahabientes, en las distintas etapas del procedimiento penal, para el ejercicio de sus derechos, a efecto de que se logre plenamente la reparación del daño o la reivindicación del derecho conculcado. Esta medida permitirá, además, que el propio interés de los sujetos afectados haga más eficiente el desahogo de los procesos y exista mayor vigilancia social sobre las autoridades, sin que ello signifique que el Ministerio Público renuncie a su función de representación social, que es la esencia de su elevada misión.

Igualmente, se establecerán las vías para que autoridades y particulares acuerden programas que hagan frente a la actividad delictiva y se denuncie oportunamente la comisión

de los actos ilícitos. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia. Se impulsarán programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que, en su caso, deban imponerse.

A fin de evitar prácticas inconvenientes en las instituciones, se establecerán programas de simplificación y difusión de las normas y procedimientos que rigen la actividad de las procuradurías en relación con los ciudadanos, así como de las vías de defensa con que estos últimos cuentan en caso de una actuación indebida.

Conscientes de que la mejor manera de que la procuración de justicia alcance un nivel aceptable es la profesionalización de las personas que laboran como agentes del Ministerio Público, policías, peritos o personal administrativo, deberán apoyarse los programas existentes y establecerse otros que conduzcan a tal fin, así como a la mejoría de los salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo de estos servidores públicos.

Adicionalmente, y para lograr una adecuada procuración de justicia, se requiere la revisión del marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de desempeñar esa función. Sólo así los ciudadanos y las autoridades tendrán la certidumbre de su cumplimiento.

De manera particular, se requiere estudiar los tipos penales de conductas que ofenden gravemente a la sociedad como violación y robo de infantes, para estar en posibilidad de combatirlos con eficacia y sancionarlos severamente.

Es necesario, asimismo, revisar las normas que regulan las etapas de averiguación previa y los procesos penales, para evitar dilaciones indebidas y que el exceso de tecnicismos impida la aplicación de sanciones, en caso de que éstas deban darse.

En lo que se refiere a menores infractores, se impulsarán las reformas necesarias para que la procuración de justicia en este rubro cumpla con las garantías constitucionales mínimas, que permitan su readaptación a la sociedad y la plena tutela de sus derechos.

2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público.

En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.

En este Plan no se propone una campaña efímera ni acciones espectaculares pero transitorias, sino un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.

El primer aspecto de esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país

y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.
- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.
- Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Paralelamente, el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública.

Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.

De manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

En el segundo aspecto de la estrategia habrá un acercamiento mayor del gobierno a la población y se impulsará la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública. El combate a la corrupción y la impunidad será más eficaz en la medida en que la acción del gobierno y de quienes en él laboran esté abierta al escrutinio de la ciudadanía. Por ello, se apoyarán los mecanismos de contraloría social, así como la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.

Se perfeccionarán, asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno. Será necesario, adicionalmente, mejorar el seguimiento de quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de control interno, y promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.

La medición del desempeño, junto con la apertura de canales y medios para conocer la opinión ciudadana permitirá identificar los puntos débiles y susceptibles de mejora de la administración pública, para reducir las áreas donde pueda existir corrupción.

Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

Por último, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad. Por ello, la estrategia comprenderá también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad. En una sociedad moderna, en donde la información fluye en todos sentidos, y donde el gobierno asume el principio esencial de rendición de cuentas, habrá menos espacios propicios para el surgimiento de la corrupción.

2.3.5 Impartición de justicia.

Siendo compromiso del Gobierno fortalecer de manera plena al Estado de Derecho, entendemos que la solución de sus problemas e ineficiencias sólo puede llevarse a cabo mediante el combate a las causas de una situación que no deseamos mantener.

En diciembre de 1994, se inició el proceso de reforma a los poderes Judicial Federal y locales, mediante las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente. La reforma llevada a cabo representa sólo una primera etapa de un largo proceso que es necesario terminar para fortalecer y perfeccionar a los órganos jurisdiccionales del país. Por ello, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, y éste aprobó, las iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional que regulan aspectos introducidos en la reforma constitucional.

Las reformas constitucionales en materia de justicia introdujeron importantes bases para la organización y funcionamiento de los órganos de justicia locales. Con ese motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán, con absoluto respeto a la autonomía de los estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En congruencia con los objetivos de las reformas constitucionales y de acuerdo con las características de los órganos jurisdiccionales federales laborales, administrativos y agrarios, se promoverán las modificaciones y medidas para lograr una mayor eficiencia en su administración, al tiempo que permitan una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional.

La realización de las acciones para acrecentar la independencia de los titulares de los órganos de justicia y la autonomía de estos últimos, así como la calidad de las resoluciones y la reducción del tiempo en que se dictan, debe comenzar por la calidad profesional de los jueces y magistrados. De esta forma se apoyarán programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, y los de capacitación, actualización y especialización, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Una medida importante introducida mediante la reforma de diciembre de 1994, prevé el apoyo a los mecanismos e instituciones que en materia de carrera judicial decidan tomar los órganos competentes a nivel federal.

Para la cabal consolidación del Estado de Derecho se llevará a cabo una revisión sistemática de las normas de diversos ordenamientos. En muchos casos la falta de certidumbre,

el retraso o la ausencia misma de claridad para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones son producto de una norma con esas características. Una reforma completa, bien pensada y que recoja experiencias diversas en las materias civil, mercantil, penal, laboral y administrativa, permitirá una más pronta impartición de justicia y evitará rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

En este sentido, a fin de que no se niegue justicia a las personas que después de un difícil proceso judicial han obtenido una sentencia favorable, se revisarán las disposiciones que regulan la ejecución de las mismas, y se buscará que las leyes expresen con precisión los supuestos y consecuencias para que los particulares conozcan de manera objetiva los efectos que corresponden a cada conducta.

También es necesario introducir mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan mayor rapidez y especialización en las resoluciones. La mediación y la conciliación son experiencias que deben considerarse, pues en cierto tipo de conflictos logran los mismos efectos de la justicia ordinaria a un bajo costo. Igualmente, se fortalecerán las vías de resolución de los conflictos por medio del arbitraje en diversas materias, y se realizarán reformas para que los laudos resultantes de los procesos de este tipo puedan tener una más eficiente ejecución.

Es necesario revalorar la justicia de paz, a fin de dotarla de mayores atribuciones y elevar la cuantía de los asuntos de que conoce, para que así llegue a constituirse, por su agilidad y rapidez, en una institución fundamental de los distintos sistemas de impartición de justicia del país.

Mientras el Estado Mexicano no sea capaz de garantizar a todos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y calidad, existirá un enorme rezago respecto de las aspiraciones de la sociedad. Por ello deberán apoyarse todas las acciones que garanticen tal acceso, para que puedan obtenerse fallos que diriman el fondo de la cuestión de que se trate.

Ya que el Gobierno debe proporcionar asistencia jurídica gratuita en materia penal, es necesario mejorar la prestación y alcances de este servicio mediante la profesionalización de sus integrantes, la elevación de los sueldos que éstos perciben, y su permanente capacitación. También deben establecerse nuevos mecanismos que permitan a las personas de escasos recursos tener acceso a la justicia en condiciones dignas, para llevar a cabo una defensa adecuada de sus intereses.

Debido a que el Estado de Derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis. Se estudiará el sistema de recursos jurisdiccionales y administrativos con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridades administrativas y, en su caso, se promoverán las reformas que fortalezcan las instituciones que de manera prioritaria realizan tareas de control.

2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares.

Una de las estrategias que el Plan contempla para la consolidación del Estado de Derecho es la provisión de las medidas para ofrecer condiciones de seguridad jurídica que garanticen la propiedad y posesión de los bienes y favorezcan la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Gobierno, a fin de promover la inversión productiva e impulsar el desarrollo económico y social del país.

Para propiciar la vigencia de un régimen de plena seguridad jurídica se requiere, entre otros, de dos elementos fundamentales: primero, la existencia de un marco normativo claro, preciso y congruente con las necesidades actuales, que defina con claridad los derechos de propiedad, así como las prerrogativas y obligaciones de todos los que intervienen en las actividades económicas y sociales, y, segundo, un sistema de justicia que garantice, eficaz y oportunamente, el cumplimiento de dicho marco normativo.

Al efecto, se revisarán los distintos ordenamientos, con objeto de promover las reformas que ajusten la normatividad a las circunstancias actuales. Las líneas de acción en este rubro buscarán establecer las condiciones jurídicas que ofrezcan mayor agilidad y reducción de costos en la formalización de las relaciones contractuales, garantizando la seguridad jurídica.

Para brindar certidumbre a los particulares en las actividades en que se requiere la intervención de las autoridades, se continuará e intensificará el proceso de desregulación administrativa, a efecto de eliminar requisitos y trámites innecesarios; se establecerán reglas claras para normar la actuación y criterios de las autoridades y se perfeccionarán los mecanismos para obligar a su cumplimiento. Estas medidas son complementarias a las planteadas para la modernización administrativa que habrá de llevarse a cabo para incrementar la transparencia, eficiencia y honestidad en el desempeño de la función pública.

Para alcanzar los niveles de seguridad jurídica que exige el sano desarrollo de las actividades económicas, también es indispensable que existan los instrumentos procesales e institucionales que garanticen su aplicación. A ello contribuirán las reformas planteadas en materia procesal, en los ámbitos jurisdiccional y administrativo, las que tendrán por objeto reducir los tiempos de desahogo de los procedimientos.

En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto, se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago agrario. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho a los programas respectivos.

En el ámbito de la propiedad particular, habrá de realizarse un esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias en los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo programas de regularización y titulación de predios y, de manera particular, modernizar los registros públicos de propiedad, buscando la rapidez y transparencia en las inscripciones. Todo ello, permitirá ofrecer seguridad a la propiedad de bienes inmuebles y a la posesión que se tenga con arreglo a la ley, requisito indispensable para garantizar las inversiones.

2.3.7 Derechos humanos.

Un Estado de Derecho es inconcebible sin el respeto irrestricto a los derechos humanos. Para vigilar el apego a la legalidad como principal obligación del Gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos.

Es necesario consolidar la protección y defensa de los derechos humanos. Para lograr este objetivo, es importante contar con una mayor participación de la sociedad civil, que de manera sencilla, accesible y confiable presente sus quejas, con la certeza de que serán atendidas debidamente. Le corresponde al Estado consolidar las funciones de las comisiones de derechos humanos, abrir nuevos cauces a la participación ciudadana y estimular una mayor y más oportuna atención de los servidores públicos a las recomendaciones de esas comisiones.

Habrá de integrarse un sistema nacional de información de derechos humanos, para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones de esas comisiones. Además, debe realizarse una mayor difusión de las recomendaciones en los medios masivos de comunicación, para facilitar su debido cumplimiento.

Con el fin de mejorar el acceso de todos a los medios de protección de los derechos humanos, es necesario fortalecer los mecanismos de recepción de quejas en las comisiones. Particular atención tendrá el estado que guarda la defensa de los derechos humanos de los procesados y sentenciados en el sistema penitenciario. Además, es urgente otorgar facilidades mayores para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ello, el Gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten.

Como complemento se fomentarán campañas en los medios masivos de comunicación, enfocadas a la sociedad en general, así como a los grupos marginados, que promuevan el respeto de los derechos humanos y difundan información sobre los mismos y los procedimientos disponibles para su defensa.

2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas.

Para que, con independencia de los rasgos culturales o étnicos de quien acude a los órganos de procuración e impartición de justicia, la igualdad ante la ley se traduzca fielmente en igualdad en los hechos, el Gobierno se compromete con la búsqueda y refuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia en el caso de los pueblos indígenas.

Es preciso asegurar que el indígena mexicano cuente con el apoyo legal para defenderse y que se represente a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puedan tener acceso a ella. Se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que afecten a los pueblos indígenas, les permitan cumplir con el papel que les asigna la ley en la tutela efectiva de los derechos de todo mexicano. De manera prioritaria, se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar en la práctica el derecho a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas para que se conozcan plenamente su naturaleza y sus consecuencias.

Se buscarán los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera que puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir. El gobierno considera prioritaria la labor de identificación y seguimiento en todo el país de los indígenas presos por causas atribuibles a la indefensión, para proveer las medidas necesarias para proteger sus garantías y, en caso de que proceda, su excarcelación.

Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen. Deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, ante y a través del sistema de administración de justicia.

El Estado de Derecho al que aspiramos los mexicanos podrá alcanzarse si nos empeñamos en llevar a cabo las estrategias que nos hemos propuesto en este Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es lograr el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser los destinatarios de las propias normas, y fortalecer las vías, perfeccionar

las prácticas y los procedimientos mediante las cuales los órganos del Estado sancionarán a quienes se aparten del derecho.

En un Estado de Derecho como el que aspiramos, los particulares cuentan con la certidumbre de saber a qué atenerse en sus acciones e intercambios: saben qué pueden esperar de los demás en cada momento y qué pueden exigir de los otros; en esa aspiración también saben qué actos les están permitidos y las consecuencias de apartarse de la Ley.

Cuando el Estado de Derecho tiene vigencia, cuando las normas que lo integran efectivamente recogen las demandas y las expectativas de la sociedad en que deben aplicarse, los particulares y las autoridades encuentran en las propias normas jurídicas razones de su actuación y de la de los demás, así como la vía civilizada y aceptada para resolver las controversias.

Es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del Estado de Derecho: sólo así podremos aspirar a mantener unas sociedades plurales y diversas, unida por ideales comunes que están plasmadas y actualizadas en el orden jurídico. Hemos de buscar, en síntesis, el establecimiento y la práctica diaria, firmemente enraizada, de un Estado Democrático de Derecho.

3. Desarrollo Democrático

3.1 Nuestra Histórica Aspiración por las libertades y la democracia.

El pleno desarrollo político ha sido una aspiración fundamental a lo largo de nuestra historia como nación libre y soberana.

La guerra de Independencia, inspirada en los principios de soberanía y libertad, se perfiló y se consumó como un movimiento popular por la República. Desde entonces, la soberanía nacional y la identidad histórica de los mexicanos se han vinculado indisolublemente a las libertades republicanas y al desarrollo democrático de nuestra vida política. Los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, la Constitución de Apatzingán y la Constitución de 1824, proyectaron nuestra nacionalidad en una república que consagra el pleno ejercicio de la libertad y los derechos esenciales del hombre.

La Reforma y la lucha contra la intervención extranjera forjaron su fuerza legitimadora y su raigambre popular en la defensa de la Constitución de 1857. El patriotismo inquebrantable de Juárez y de la generación liberal, aunado a la firme voluntad del pueblo de preservar independencia y libertad, hicieron posible la restauración de la República.

La Revolución Mexicana fue un movimiento a la vez por la justicia social y por la democracia. El reclamo de *Sufragio efectivo y no reelección*, articulado con hondas reivindicaciones sociales, condujo a la victoria sobre la dictadura y a recuperar el camino hacia un orden genuinamente democrático. Ese movimiento fue coronado por la Constitución de 1917, en la que los mexicanos plasmamos nuestras decisiones políticas fundamentales, ratificando la voluntad de constituirnos como una república, representativa, democrática y federal.

En la sociedad contemporánea, las libertades de expresión, de culto, de tránsito y de asociación con fines políticos, son consustanciales a la democracia. Estas libertades tienen plena vigencia en nuestro país. El Gobierno Federal garantizará en todo momento su disfrute en los términos fijados por la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan.

3.2 Convicción Democrática.

El Ejecutivo Federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su prácti-

ca cotidiana. La convicción de que la democracia es indispensable para el progreso de México. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad. La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos.

La construcción de un pleno desarrollo democrático es responsabilidad de todos. En este contexto el Ejecutivo Federal asume los objetivos de la sociedad, señalando las acciones, los mecanismos y los plazos del poder público para contribuir decididamente en esta tarea nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo propone diversas líneas de acción para consolidar nuestra vida democrática, en correspondencia con las propuestas surgidas de la consulta popular, que seguramente serán enriquecidas por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los partidos políticos, las organizaciones sociales y la propia participación ciudadana.

3.3 El compromiso político con la democracia.

El compromiso fundamental del Ejecutivo Federal, en el ámbito político, es con la democracia. Con vistas al año 2000, partimos de la certeza de que un pleno desarrollo democrático es posible, deseable, necesario y se encuentra cercano.

No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normalidad democrática que dé certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.

El Ejecutivo Federal reafirma su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país, mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley, el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas, la construcción de consensos, la manifestación pública de las razones de sus actos y el trato fundado en el respeto y la civilidad.

3.4 Diagnóstico.

La dinámica sociedad mexicana de fines de este siglo se caracteriza por la pluralidad y la diversidad. A pesar de rezagos ancestrales y nuevos desafíos, somos herederos y testigos del avance logrado con el esfuerzo acumulado de muchas generaciones en cada ámbito de la vida nacional, así en lo económico como en lo social, así en lo político como en lo cultural.

En los últimos lustros, México ha vivido una transformación constante y acelerada de su sistema de partidos y de su vida electoral. En el curso de pocas décadas hemos transitado de un sistema de partido predominante a un sistema pluripartidista fortalecido, con opciones y alternativas ideológicas bien diferenciadas. Simultáneamente hemos pasado de una vida electoral incipiente, a una etapa más avanzada, donde procesos comiciales intensamente competidos se constituyen en la fuente fundamental de legitimidad para los diferentes órdenes de gobierno. En el mismo lapso, la democracia se ha proyectado como un valor medular de la vida política nacional y una demanda sentida de muchos grupos sociales, así como un instrumento esencial para el ejercicio de los derechos y la contienda por el poder.

Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación electoral convirtieron a los partidos políticos en entidades de interés público, dotándolos de recursos para el desarrollo de sus tareas.

Hoy, los partidos compiten con determinación por el poder público en condiciones legales que les garantizan la posibilidad real de constituirse en gobierno con base en la voluntad

popular. Con un apreciable consenso, se ha avanzado en el establecimiento de una legislación electoral moderna, se han instituido órganos cada vez más profesionales e imparciales y se han adoptado instrumentos técnicos de alta confiabilidad.

Simultáneamente, en los últimos años ha emergido con gran fuerza una ciudadanía alerta, activa y demandante. Movimientos, academias, consejos, organizaciones de ciudadanos labran el perfil de una sociedad compleja y creativa. Esta nueva estructura social enriquece el diálogo político, fortalece la participación ciudadana y afirma el avance democrático.

Los medios de comunicación integran hoy un sistema amplio y diferenciado que ha ensanchado las vías para la expresión ciudadana; que difunde la información con signos y tonos plurales; que congrega la diversa opinión ciudadana en torno a los problemas nacionales y las alternativas de solución.

Justamente por ser hoy una sociedad mejor integrada y más dinámica y consciente de los derechos ciudadanos, resulta más difícil aceptar las insuficiencias prevalecientes y, más todavía, algunas graves carencias de nuestra vida democrática.

Debemos reconocer que por razones históricas y por una cultura política insuficientemente madura, el régimen presidencial no ha estado exento de una centralización excesiva. Un presidencialismo sin suficientes contrapesos puede conducir hacia un poder usufructuario de facultades extralegales que rebasaría el ejercicio democrático de la función pública, cayendo en el autoritarismo y distorsionando la práctica republicana del equilibrio entre los poderes.

De igual modo, si bien el Gobierno Federal tiene responsabilidades esenciales para garantizar la condición hacia un efectivo desarrollo integral y para una adecuada compensación social y económica entre las partes integrantes de la República, las inercias del centralismo han llegado a inhibir el desenvolvimiento de estados y municipios, concentrando competencias, limitando facultades de otros órdenes de gobierno y constriñendo iniciativas de la propia sociedad.

Por otra parte, a pesar de los avances logrados en la autonomía de los organismos electorales, en algunos grupos sociales y actores políticos persisten el cuestionamiento y la suspicacia en torno a la organización de las elecciones. Asimismo, existe insatisfacción respecto de algunas disposiciones destinadas a regular las condiciones de equidad en la competencia electoral.

A su vez, si bien ha sido apreciable la modernización de las instituciones, las dependencias y los procedimientos de gobierno, su evolución ha generado una trama intrincada de normas y regulaciones que desalientan la iniciativa social, propician respuestas inflexibles, complican excesivamente los procesos, encarecen la gestión gubernamental y hacen ineficiente el servicio que debe prestarse a la sociedad.

Lo anterior se ve agravado por un sistema todavía insatisfactorio de rendición de cuentas que diluye responsabilidades, prohija la discrecionalidad y es insuficiente para combatir el abuso, la corrupción y la impunidad.

Los cauces de participación todavía son insuficientes para asegurar que la ciudadanía tome parte activa, informada y oportuna en decisiones fundamentales para la vida cotidiana de su comunidad, sus barrios, colonias, ejidos y municipios. El caso de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal significa un reto democrático de primera importancia.

La democracia ha permeado de manera aún limitada en muy diversas organizaciones sociales, muchos de cuyos miembros se muestran frecuentemente más atentos y preocupados por su ejercicio en ámbitos ajenos que en su propia vida interna. La nación exige hoy plena correspondencia y consistencia entre lo que se demanda y lo que se practica. De ahí la importancia de procurar el fortalecimiento de una cultura democrática que enriquezca todos los campos de la vida social.

En suma, es preciso consolidar la organización de la Nación como la república representativa, democrática y federal que establece el artículo 40 constitucional, y perfeccionar la democracia como forma de gobierno y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo a que alude el Artículo Tercero. Nuestro propósito común debe ser realizar un avance cualitativamente profundo para llegar al siglo XXI viviendo en un país con un pleno desarrollo democrático.

3.5 Líneas de estrategia.

El Plan Nacional de Desarrollo propone varias líneas de acción para articular el compromiso del Ejecutivo Federal, los partidos y la sociedad en su conjunto, a fin de afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República.

3.5.1 Reforma electoral definitiva.

Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el Artículo 41 de la Constitución establece como principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales. La reforma, además, debe permitirnos avanzar a una clara equidad en la competencia electoral.

3.5.2 Nueva relación entre los Poderes de la Unión.

Diseñar y poner en práctica una nueva relación entre los tres Poderes de la Unión, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos. La división de poderes y el equilibrio adecuado entre ellos es un principio fundamental de nuestro Estado de Derecho. Dividido el poder, ningún órgano del Estado ejercerá por sí mismo todas las atribuciones. El equilibrio entre los distintos poderes asegura que se limiten y controlen entre sí.

3.5.3 Nuevo federalismo.

Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.

3.5.4 Fortalecimiento de los estados.

El Ejecutivo Federal propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.

3.5.5 Participación social.

Promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Marco basado en la vigencia del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del Gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

3.5.6 Reforma del Gobierno.

Avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

Estas líneas de acción concretan el compromiso del Ejecutivo con la democratización integral de México y con el ejercicio republicano del poder, para alcanzar el pleno desarrollo político de la Nación.

Para lograr estos propósitos, requerimos mantener e intensificar el diálogo sereno, propositivo y respetuoso entre el Gobierno y los partidos políticos, con la intervención que al Congreso de la Unión corresponde en la definición de los cambios jurídicos que lleguen a acordarse.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer que en las democracias modernas los acuerdos políticos básicos se logran fundamentalmente a partir del diálogo, el consenso y la seriedad para cumplir los compromisos asumidos.

La dimensión y la complejidad de los retos para alcanzar un pleno desarrollo democrático exigen que el diálogo comprenda a otros actores políticos y sociales. En una sociedad dinámica, diferenciada y plural, los partidos y el gobierno no pueden agotar la representatividad social. En la construcción de la democracia que postula este Plan, deben ampliarse los cauces para que la sociedad se exprese y organice con libertad.

3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política.

El Gobierno de la República está comprometido en lograr que la vida política sea un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, donde se respeten las diferencias de posiciones y se construyan los consensos básicos que sustenten el orden y el crecimiento con justicia. Para alcanzar dichos objetivos, se propone el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva.

En buena medida, la fortaleza de nuestra vida democrática depende del vigor del sistema de partidos políticos; de su capacidad para representar la creciente pluralidad social, de agregar y articular las diversas demandas. Es esencial para el desarrollo democrático que los partidos traduzcan los intereses sociales en postulados programáticos e ideológicos, que contiendan por el voto ciudadano para forjar gobiernos representativos.

Los partidos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades complejas de nuestros días. Aun cuando en muchos casos los ciudadanos prefieren agruparse en organizaciones no partidistas para satisfacer exigencias concretas, los partidos siguen siendo las organizaciones políticas profesionales y perdurables, con capacidad para aglutinar intereses esenciales y diversos en programas globales, sometidos al dictamen ciudadano. Los partidos transforman la representación social en representación política. Por ello, los partidos políticos son las organizaciones capaces de llevar a los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Los partidos representan fuerzas políticas integrantes de la voluntad nacional; sus intereses y sus planteamientos legítimos deben ser conocidos y reconocidos por el Gobierno. Si la vida partidista es consustancial a la democracia, es indispensable nutrir con la participación de los partidos los avances democráticos y construir con ellos los consensos fundamentales.

Por eso, este Plan propone que se intensifique la competencia equitativa, se consolide el régimen de garantías políticas, se incrementen los apoyos a los partidos, se avance hacia una contienda basada en la civilidad, y apoyada en el diálogo permanente y en el acuerdo consensual entre las fuerzas políticas.

El Gobierno de la República coadyuvará a garantizar que los partidos políticos disfruten plenamente de todas las prerrogativas que establece la ley, mantendrá una comunicación permanente con ellos y fundará su relación con todos y cada uno en el respeto, sin privilegios para ninguno.

El Ejecutivo Federal se compromete a someter su trato con los partidos políticos nacionales y con sus dirigentes, en todo tiempo y circunstancia, a los principios de legalidad e imparcialidad. La obligación y el compromiso es con la vigencia de la ley. Por ningún motivo se permitirá ni tolerará el uso ilegal de los recursos públicos en beneficio de ningún partido político. En esta materia no habrá excepciones ni omisiones. Adicionalmente, el Gobierno fomentará el desarrollo de una cultura política de observancia de la ley, de tolerancia y respeto mutuo entre partidos y ciudadanos.

Un gobierno democrático excluye la violencia para dirimir conflictos de interés y poder. La democracia debe sustentarse en la observancia de la ley y en la conducta pacífica, civil y ética de gobernantes y de todos quienes aspiran a representar a sus conciudadanos. Ello es garantía de una contienda civilizada por el poder en el marco de una convivencia libre, ordenada y segura para todos.

3.6.1 La representación popular: mayoría y minorías.

En la democracia, la representación política se constituye con la mayoría y las minorías. Gobernar para todos procurando siempre el interés general es una responsabilidad de primer orden a cargo de la mayoría, sin menoscabo alguno al derecho a disentir de las minorías. En nuestro sistema político ello compete tanto al Poder Ejecutivo como, señaladamente, al Poder Legislativo. En este sentido, es tarea de la mayoría legislativa contribuir a la gobernabilidad democrática, examinar y aprobar razonadamente las iniciativas que faciliten la realización de la plataforma y los programas por los que se pronunció el electorado. Es preciso subrayar que la colaboración respetuosa entre el Ejecutivo y el Legislativo y, más aún, el respaldo entre miembros de una misma filiación partidista no vulnera la democracia ni la separación de poderes. En toda democracia, la labor de gobierno exige la acción reflexiva y comprometida, asidua y eficaz de quienes representan a la mayoría.

3.6.2 Representación de las minorías.

En la legalidad democrática se respetan siempre las convicciones e intereses minoritarios; se da oportunidad a su manifestación y difusión, y se garantiza la posibilidad de representación mediante elecciones periódicas. El sistema político mexicano, además, asegura la representación de las minorías, con lo que la pluralidad de programas, opiniones y voces tiene garantizada su expresión en el Poder Legislativo. En la democracia toda opción que cuente con suficiente respaldo ciudadano puede llegar al gobierno y convertir sus propuestas en leyes y programas públicos de acción.

De otra parte, el Gobierno de la República ha demostrado con hechos concretos su compromiso con la legalidad electoral como fuente de legitimidad política, y ha promovido un diálogo nacional para garantizar legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales,

alentar reformas a las legislaciones electorales de las entidades federativas, y avanzar en la reforma política del Distrito Federal.

3.6.3 Reforma electoral definitiva.

En el marco de este Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno de la República propone emprender una reforma electoral definitiva.

Es objetivo y compromiso del Gobierno de la República que los cambios en las normas y procedimientos electorales a los que lleguen los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión se constituyan en el marco permanente para fortalecer y consolidar al nuevo sistema electoral mexicano que se ha venido edificando con la concurrencia y corresponsabilidad de ciudadanos, partidos y Gobierno.

En este sentido, el desahogo constructivo de una agenda para el desarrollo democrático no puede supeditarse a la solución o satisfacción de un solo tema, por importante que sea para una organización social o política. La democracia a que aspiramos es tarea permanente y responsabilidad de todos. Nadie debiera excluirse de su construcción sin reparar en el riesgo de marginarse del avance político del país.

Gracias a la legitimidad surgida de la voluntad ciudadana, podemos aspirar a concluir un ciclo en las reformas electorales en México. Deseamos, necesitamos y podemos llegar a una reforma electoral definitiva, entendida no como la inmovilidad o ausencia de adaptaciones futuras a nuevas realidades, sino como producto del consenso edificado en la libertad y la apertura, que ponga fin a los conflictos postelectorales que distorsionan la democracia y debilitan la vida política. Proponemos una reforma electoral que sea definitiva por terminar con las diferencias y controversias respecto a lo esencial.

Sólo el consenso construido colectivamente garantiza el respeto a los acuerdos y a las reglas establecidas y, en consecuencia, posibilita que la contienda política ocurra en un clima de equidad y estabilidad. Corresponde principalmente a los partidos políticos ser los promotores de los cambios, darles vigencia y acatamiento, lo cual supone la renuncia explícita a la intolerancia y la afirmación de una voluntad de respeto, entendimiento y pluralismo.

El Ejecutivo Federal estima que corresponde a los propios partidos ser activos promotores de los cambios que den permanencia y estabilidad al nuevo sistema electoral mexicano, lo que supone renunciar explícitamente a cualquier pretensión de cancelar los derechos del adversario. En la democracia que nos comprometemos a construir hay espacio para todas las fuerzas políticas organizadas, para todas las ideologías, para todos los proyectos, en los marcos de la vigencia del Estado de Derecho, de la observancia de la Constitución y sus leyes, y de una cultura de respeto, tolerancia y pluralidad.

Para llegar a la reforma electoral definitiva, se proponen las siguientes estrategias, que seguramente serán enriquecidas con las propuestas que presentarán las fracciones parlamentarias de las cámaras del Congreso de la Unión, los partidos políticos, los estudiosos y la ciudadanía en general.

Órganos electorales.

El punto de partida fundamental para examinar el tema de las elecciones en México es la letra y el espíritu de la Constitución General de la República. En su Artículo 41, establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. Es potestad y responsabilidad del Estado garantizar la realización de

elecciones periódicas, libres y justas, para renovar los poderes públicos sujetos al voto popular. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral contribuye a incrementar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema central del debate en esta materia es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral. El Ejecutivo Federal manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las Cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral.

Existen otros temas que ya forman parte de la discusión para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano. Ellos son, entre otros, los referentes a si los partidos políticos mantienen o reforman la norma que les otorga voz pero no voto en los órganos electorales; el número, facultades y responsabilidades de los consejeros ciudadanos; la forma de integración y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; la tipificación adecuada de los delitos electorales y su penalización en correspondencia con el respeto a los derechos y garantías individuales; el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para delitos electorales, su composición, funciones y atribuciones; la dotación de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y a sus órganos de dirección y ejecución.

El Ejecutivo de la Unión está abierto al análisis de estos y cualesquier otros temas, así como a las diversas fórmulas que los partidos y los especialistas en derecho electoral presenten.

Funcionarios electorales.

En 1994 se realizó un importante avance en la selección de funcionarios electorales profesionales e imparciales, aceptados y reconocidos por los partidos. Con todo, subsisten críticas que conviene atender para encontrar las mejores soluciones, siempre bajo los principios básicos del Artículo 41 constitucional. El Ejecutivo Federal estima pertinente examinar esta cuestión bajo las premisas de mantener la racionalidad administrativa y presupuestal de los órganos responsables de los comicios y de hacer un análisis objetivo del costo de los procesos electorales para evitar excesos e impedir duplicidades y gastos superfluos. En el gasto electoral, la ciudadanía exige también austeridad, disciplina y transparencia.

Equidad en la competencia.

Es innegable que las disposiciones electorales vigentes en materia de financiamiento contienen avances significativos en aras de una competencia equitativa. La incorporación de la figura de topes a gastos de campaña, contribuye a que la disparidad de recursos entre los partidos no sea un factor decisivo en el resultado electoral.

Las reformas electorales en México, particularmente los cambios a la legislación ocurridos el año de 1994, tuvieron como resultado que los comicios federales de ese año hayan sido las elecciones más concurridas, competidas y vigiladas de la historia moderna de México.

Empero, es preciso reconocer que esos avances no han sido suficientes para lograr una mayor equidad en los recursos y el gasto que los partidos pueden obtener y erogar durante sus campañas. Equidad no es igualitarismo. Ninguna democracia moderna se plantea corregir por

la vía de la norma lo que la realidad y la voluntad de los electores definen en las urnas. En todas las naciones democráticas los partidos desarrollan capacidades diferenciadas para allegarse recursos. Lo que la ley debe impedir es que esa diferenciación provenga de actos ilícitos o se convierta en factor predeterminante de los resultados electorales.

Sistema de financiamiento.

Perfeccionar el sistema de financiamiento y garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia electoral es tarea que concierne, en primer lugar, a los propios partidos. El Ejecutivo Federal pone a consideración de sociedad y partidos algunas propuestas para avanzar en esta materia:

El desarrollo democrático del país demanda la existencia de partidos políticos vigorosos y dinámicos. Es responsabilidad del Estado asegurarles la provisión de recursos públicos para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus tareas. Hoy el desenvolvimiento de nuestra vida política hace aconsejable que los recursos públicos que se otorgan por ley a los partidos, en la medida que lo permitan las condiciones de la economía, registren incrementos importantes bajo una regulación precisa y con la más absoluta transparencia.

Consecuentemente, el Ejecutivo propone el examen de criterios para determinar el financiamiento público global y su reparto, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias, así como a la racionalidad y transparencia. Los criterios deben comprender también el necesario apoyo a los partidos de menor influencia electoral y menores recursos, así como el apego a los resultados de la elección misma; es decir, a la voluntad popular.

El Ejecutivo Federal está dispuesto a la discusión de los temas relativos al sistema mixto de financiamiento, público y privado, de partidos y campañas. Con todo, el Ejecutivo Federal tiene la convicción de que en el financiamiento a los partidos políticos deben predominar los recursos provenientes del Estado sobre el soporte financiero aportado por los particulares. Ello es garantía para la ciudadanía de que la actividad partidaria se oriente claramente hacia el interés público general y no corra el eventual riesgo de quedar subordinada a intereses particulares derivados de su dependencia económica. Debemos lograr que la sociedad complemente el financiamiento de la actividad política y las campañas electorales, sin generar ventajas ni distorsiones.

Topes a gastos de campaña.

El examen del tema de financiamiento debe completarse mediante la revisión del rubro de los límites a los gastos de campaña. En su caso, habrán de realizarse las reformas que aseguren que sean razonables para el despliegue adecuado de partidos y candidatos, eviten el derroche de recursos por parte de cualquier partido, den ventaja indebida a uno o varios de ellos, y sean congruentes con el principio de equidad en la competencia.

Por otra parte, debe perfeccionarse el sistema de vigilancia y comprobación de los ingresos y gastos de los partidos, en su calidad de entidades de interés público.

Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos.

Es deseable el perfeccionamiento de los mecanismos de vigilancia y comprobación de los ingresos y gastos partidarios. Para fortalecer la democracia y el imperio de la ley, los propios partidos deben formular una propuesta sobre las reglas y los procedimientos adecuados para rendir cuentas a la sociedad, que el H. Congreso de la Unión deberá conocer y, en su caso, aprobar.

Acceso equitativo a los medios de comunicación.

El sistema electoral mexicano contiene algunas de las prerrogativas más avanzadas y generosas en materia de acceso gratuito de partidos y candidatos a la radio y la televisión. A diferencia de otros sistemas, el nuestro otorga esa prerrogativa en forma permanente a todos los partidos políticos, financiada íntegramente por el Estado, y que da acceso en forma igualitaria durante los periodos no electorales y, adicionalmente, en forma proporcional a los resultados electorales durante periodos de campaña.

No obstante, diversos partidos políticos y grupos sociales han insistido en la necesidad de perfeccionar nuestro régimen jurídico en esta materia, a fin de eliminar inequidades que aún subsisten y que pueden traducirse en desventaja para uno o varios partidos.

El Ejecutivo Federal propone realizar los cambios necesarios para garantizar acceso equitativo a los medios de comunicación bajo el criterio de hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios, así como las posibilidades del Estado. Sobre todo, deberán promoverse las modificaciones que aseguren la objetividad e imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos, sin menoscabo de las libertades y los derechos. Debe conciliarse la garantía constitucional de derecho a la información con el cabal ejercicio de las libertades democráticas y el régimen jurídico de concesión de los medios.

Otros temas de la agenda electoral.

El análisis de estos puntos de ningún modo debe limitar la agenda de la reforma electoral. Es preciso que todos los participantes en ella estén dispuestos a tratar todos los temas que todavía son motivo de insatisfacción democrática, considerar todas las propuestas y resolver las controversias con la mayor apertura posible.

Con pleno respeto al Pacto Federal y a la diversidad política, económica y social de los Estados de la Unión, el Gobierno de la República alentará a los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas a incorporar en su normatividad los criterios de la reforma electoral federal que sean producto del consenso.

Este Plan convoca a culminar un esfuerzo de muchos años, intensas luchas y profundos debates por la plena democracia electoral. Hoy tenemos oportunidad de darnos, y de heredar a nuestros hijos, un sistema electoral que sea garantía democrática, firme y definitiva de civilidad, paz y convivencia respetuosa entre todos los mexicanos.

3.7 Una Presidencia democrática en un Régimen republicano fortalecido.

Un principio fundamental que debe ser fortalecido para impulsar nuestro desarrollo democrático, es el de la separación, el equilibrio y la colaboración respetuosa entre los Poderes de la Unión.

El orden político que configura la Constitución tiene como principio esencial organizar el poder en coherencia con el postulado de la soberanía nacional, y legitimar su ejercicio a partir del sometimiento irrestricto al imperio de la ley.

El postulado de un gobierno democrático y republicano exige que el poder que ejercen los distintos órganos del Estado sea limitado. El principio de división de poderes es un elemento fundamental de nuestro régimen constitucional.

Debemos construir un equilibrio cabalmente republicano y democrático entre los poderes, entendido como la independencia y disponibilidad de recursos materiales y humanos que permitan a cada uno de ellos el ejercicio pleno de sus atribuciones.

3.7.1 Régimen presidencial.

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero no existe justificación democrática para que sea autoritaria, usufructuaria de facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El Ejecutivo Federal está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

El Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Conforme a la Constitución y al ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia, el Presidente es, en todo momento, el primer mandatario de la Nación.

De acuerdo con estas consideraciones, el Ejecutivo Federal evitará el ejercicio de poderes metas constitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitirá cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites, con sus actos y demandas.

La gobernabilidad en la sociedad, premisa de cualquier democracia moderna, se fortalecerá con el equilibrio entre los poderes públicos, con su interrelación y colaboración respetuosa y continua, y con el invariable apego de todos al Estado de Derecho.

A fin de avanzar en el perfeccionamiento de la división de poderes, es propósito de este Plan Nacional que la Presidencia sea ejercida en interlocución respetuosa y permanente con los distintos poderes públicos y con los diversos órdenes de gobierno.

3.7.2 Poder Legislativo.

Las Cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas políticas de la nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislación federal y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas, que beneficien a toda la sociedad.

3.7.3 Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. Este es el modo de coadyuvar a configurar una presidencia democrática, inscrita enteramente en la legalidad y acotada por la independencia efectiva de los poderes Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo Federal está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social.

Por ello, este Plan ratifica su compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la cuenta pública.

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos

los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones.

3.7.4 La mayoría legislativa.

Es propósito del Ejecutivo intentar construir siempre los acuerdos y consensos mediante el diálogo de buena fe. En todo sistema democrático existe una mayoría legitimada por el voto popular, responsable y garante del funcionamiento de las instituciones, la vigencia de la ley y el cumplimiento del proyecto de gobierno que mereció el apoyo mayoritario en las urnas.

El Ejecutivo cuenta en las cámaras con el apoyo y la solidaridad de una mayoría surgida de las filas del mismo partido. Sin privilegios ni exclusiones, buscando siempre el consenso de mayoría y minorías, mantendrá una relación de respeto y colaboración estrecha con los legisladores de la mayoría, sin vulnerar su libertad e independencia de criterio.

El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los Poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y razonado de la mayoría legislativa a las iniciativas del Ejecutivo coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta contra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria.

3.7.5 Agenda legislativa.

El Ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de ceñirse la formulación de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes.

3.7.6 Poder Judicial.

En la perspectiva de fortalecer el equilibrio de poderes, la reforma emprendida en diciembre de 1994 al sistema de justicia promueve una mayor independencia del Poder Judicial, dotándolo con mecanismos efectivos de control sobre los actos de autoridad y con las facultades para sancionar las infracciones a la ley y el abuso de poder.

La reforma emprendida por el Ejecutivo Federal amplió las facultades para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida sobre la constitucionalidad de las leyes y resuelva controversias entre los distintos órdenes de gobierno. Por primera vez en nuestra historia se cuenta con un procedimiento para que un estado o un municipio cuestionen la constitucionalidad de una disposición que los afecta.

Con la reforma al Artículo 105 constitucional, cuando alguno de los órganos antes mencionados estime vulnerada su competencia por actos concretos o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar la acción necesaria para plantear a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación del acto o la disposición general. Ello dará nuevo vigor al federalismo, al fortalecer la capacidad de defensa jurídica de los estados y los municipios.

A fin de activar este mandato constitucional, se promulgó la ley reglamentaria del Artículo 105 constitucional, que norma los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; entre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, las Cámaras de este último o, en su caso, la Comisión Permanente, así como entre dos poderes de un mismo estado.

El equilibrio de poderes será fortalecido impulsando la capacidad, el profesionalismo y la imparcialidad de los servidores públicos del Poder Judicial, así como consolidando el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, y apoyando las acciones para dar a todos los mexicanos acceso a una justicia expedita.

3.7.7 Fortalecimiento de derechos políticos.

Los derechos políticos, entendidos como el fundamento de la participación en la vida pública del país, se han venido extendiendo durante las últimas cuatro décadas en favor de un mayor número de ciudadanos. Este Plan propone que se analice y, en su caso, se legisle para consolidar la protección de los derechos políticos y fortalecer las vías de participación de los ciudadanos.

Por otra parte, es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal.

3.8 Por un nuevo federalismo.

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.

3.8.1 Esencia compensatoria del Pacto Federal.

El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este Plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del

Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

3.8.2 Redistribución de competencias.

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

3.8.3 Descentralización y federalización de funciones.

En particular, durante el periodo 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

3.8.5 Vida municipal.

Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

Participación municipal en el desarrollo.

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

Periodo constitucional de los ayuntamientos.

Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. El Ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido.

Municipios indígenas.

El Ejecutivo Federal se propone coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena.

Los Congresos locales están llamados a fortalecer la representación y la participación de comunidades y de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los mexicanos.

3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública.

La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa.

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población.

3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos.

Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Durante la consulta popular para la elaboración de este Plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo de largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

3.9.3 Sistemas de control y rendición de cuentas.

Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto

implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.

En congruencia con las demandas planteadas durante la consulta popular, se apoyará la reestructuración de los actuales órganos de control de la gestión pública para fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo, a fin de constituirlo en un auténtico y moderno órgano superior de fiscalización. Complementariamente, se reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública.

Entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, se dará mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría, a fin de que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere. Su labor no deberá limitarse a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que deberá coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.

Se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales. En este sentido, será importante aprender de los aciertos, subsanar deficiencias y aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por los grupos de contraloría social del gasto federal en los estados y municipios.

3.9.4 Modernización de la gestión pública.

El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión. Es importante superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ello permitirá superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población.

Este Plan propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo.

Será necesario, asimismo, actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones, y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

Paralelamente, se establecerán criterios explícitos para que en el diseño de nuevas regulaciones, se considere su costo de aplicación y supervisión, la duración, transparencia y efectividad de sus procesos y se oblique al examen de vías alternas.

3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos.

Adicionalmente, este Plan propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana.

Uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos. En nuestro país, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la nación y de la expansión de la vida pública.

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

3.10.1 Organizaciones sociales.

La participación de la sociedad en la vida pública mexicana se manifiesta en organizaciones laborales, empresariales y gremiales, que han alcanzado ya una gran madurez en la autonomía de su vida interna, en la representatividad de sus dirigencias y en la promoción de sus intereses comunes.

Para promover las actividades de las organizaciones que han mostrado una alta representatividad a lo largo de nuestra historia, el gobierno propone perfeccionar con ellas los procedimientos permanentes de consulta en los puntos que son de su competencia e interés, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, sin perder de vista el interés público general.

Asimismo, deben crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

Adicionalmente, es preciso concertar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a su participación gremial y política, sin menoscabo de la libertad de asociación, afiliación y participación política de las organizaciones.

3.10.2 Organizaciones civiles.

En México contamos con una saludable tradición en la actividad de mutua ayuda y de asistencia privada. Muchas y muy diversas instituciones han sabido ser complementarias de la labor del Estado y han desarrollado actividades de gran trascendencia en momentos críticos y dolorosos. Su reconocida dedicación y compromiso con causas nobles y legítimas es testimonio de la capacidad organizativa y solidaria de la sociedad civil.

Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda.

El Ejecutivo Federal tiene en alta estima las causas y actividades de las organizaciones civiles, que muestran la madurez de la sociedad mexicana por su afán participativo y su disposición a asumir responsabilidades de solidaridad, cooperación y servicio. Una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad, redundará en un país más justo, humano y unido.

La nueva relación entre las organizaciones civiles y el Gobierno deberá fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía, y en el reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del Gobierno.

3.10.3 Marco legal y fiscal.

El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El Gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

Por otra parte, no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles. Ello inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas y para colaborar en la construcción de un país más justo y con mayores oportunidades de vida digna.

Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.

3.10.4 Líneas de colaboración entre gobierno y organizaciones civiles.

Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social de México, y el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo, pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.

3.11 Participación social y cultura política.

El desarrollo político de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas.

Con su pluralismo, la sociedad mexicana desarrolla nuevas formas de acción, presta mayor atención a los asuntos públicos y está preparada para asumir mayores responsabilidades colectivas.

Esta cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el florecimiento de la cultura democrática, por lo que habrá de impulsarse en la educación cívica de los niños y los jóvenes, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y las obligaciones públicas, en la discusión respetuosa, la crítica propositiva y el compromiso con la nación.

3.11.1 Participación social en las políticas públicas.

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

3.11.2 Consejos consultivos.

Este Plan propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración pública. Para ello se estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información.

La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado.

Este Plan ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo Federal de respetar la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia así como de no coartar de modo alguno la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios, pero estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el Legislativo.

El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, se propone promover las reformas legales para dotar de autonomía plena al INEGI. Asimismo, se consolidará la función pública de preservar y custodiar los acervos y archivos de la nación, y se perfeccionarán las modalidades de entrega oportuna de informes y documentación oficial para su resguardo y consulta pública.

3.13 Relación entre el estado y las iglesias.

Como resultado de un proceso de reforma del marco jurídico constitucional y legal, las relaciones entre el Estado y las Iglesias se desenvuelven hoy en un ámbito de respeto y transparencia, preservando los principios históricos fundamentales de la separación entre ambos; de la educación pública laica; de la pluralidad y el reconocimiento de doctrinas o creencias religiosas, y de la libertad de cultos.

Corresponde al Gobierno de la República garantizar la libertad de creencias y de culto, como derechos humanos fundamentales. Este Plan reitera la decisión inquebrantable del Gobierno Federal de preservar el ejercicio pleno de estos derechos, acatando y haciendo respetar las leyes.

En el marco de la nueva legislación vigente, las relaciones entre el Estado y las iglesias deben caracterizarse por el respeto y la procuración de la concordia, nunca por propósitos de pugna y desunión entre los mexicanos.

La laicidad del Estado y la separación entre éste y las iglesias, constituye la máxima garantía de respeto al ejercicio legítimo de las libertades y los derechos en materia religiosa. El límite a ese ejercicio se encuentra en la salvaguarda y preservación del orden, el interés y la moral públicos, así como en la tutela de los derechos de terceros y en la observancia de las leyes.

4. Desarrollo Social.

4.1 Aspiración por la justicia social.

A lo largo de nuestra historia, la justicia social ha sido aspiración de los mexicanos. Nuestra Constitución Política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución de 1917 conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del Gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

La Constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer, y a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos; el derecho a la justicia y al trabajo; el derecho de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia. Además, en virtud de que la Nación mexicana es pluricultural, la Constitución dispone que la ley proteja y promoverá el desarrollo de los pueblos indígenas.

En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Su persistencia no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura.

México tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de educación, salud, seguridad social, reforma agraria, abasto y vivienda. Al mismo tiempo la conciencia y la cultura solidarias distinguen a nuestro pueblo. A partir de estos logros, la política de desarrollo social se plantea hoy nuevos retos y perspectivas.

El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable. Para lograr la consolidación democrática en el marco del Estado de Derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales.

A su vez, el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la seguridad social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población.

Sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social. Por ello las políticas fiscal, monetaria y financiera deben articularse para fortalecer el ahorro y la inversión. Al mismo tiempo, el saneamiento de las finanzas públicas debe contribuir a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social y promoción de la infraestructura económica.

Es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del Gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se orientará a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

El Gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, al tiempo que promueve las condiciones que permiten a la sociedad desarrollar su propia iniciativa. En ese sentido, se dará atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo.

La integración social y productiva debe entenderse como un proceso que permite a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo a través del ejercicio de sus derechos y capacidades. Se busca que mediante las inversiones sociales se puedan registrar incrementos importantes en los niveles de educación, salud y productividad, lo que posibilita el acceso a empleos permanentes y mejores ingresos.

Ese esfuerzo de integración significará una mayor cohesión social, un mejor aprovechamiento del potencial productivo de todos los sectores y regiones, y la creación de condiciones para que las familias y cada uno de sus miembros tengan la posibilidad de ejercer su creatividad y talento.

La política social promoverá, también, que la población y el crecimiento económico se apoye mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago. Asimismo, buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

La dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social.

La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno. La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida.

En este contexto se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Si una de las características de la población en situación de pobreza y marginalidad es su dispersión en todo el territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.

Hacer del bienestar social una realidad perdurable y generalizada es una tarea enorme que reclama tenacidad, imaginación y firme decisión del Gobierno y la sociedad. Hoy, ante la persistencia de rezagos históricos y la presencia de nuevos factores que afectan el nivel de vida de los mexicanos, debemos emprender una gran movilización, para que con la fuerza de los principios y valores comunes superemos la adversidad inmediata y avancemos en el propósito superior de lograr la justicia social.

4.2 Diagnóstico.

Entre 1930 y 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) se multiplicó más de veinte veces, en tanto que el producto *per cápita* se cuadruplicó. En este mismo periodo, la población económicamente activa aumentó de 5.1 a 34 millones de personas. Acompañó al crecimiento de la población un avance notorio en el acceso a los servicios educativos y de salud, dotación de agua potable y electricidad.

En 1930 las escuelas albergaban un millón y medio de niños y jóvenes, mientras hoy el sistema educativo atiende a más de 26 millones. El nivel de escolaridad de la población adulta ha alcanzado los siete años y en seis décadas se abatió el índice de analfabetismo del 70 al 10 por ciento aproximadamente.

En el renglón de salud, la esperanza de vida al nacer aumentó de 45 años, en la década de los cuarenta, a alrededor de 72 años en 1994. Las tasas de mortalidad infantil y materna han descendido cerca de 50 por ciento en los últimos 25 y 15 años respectivamente, y la cobertura de vacunación alcanzó en 1994 casi 95 por ciento de la población que pretendía alcanzar. En lo que toca a la creación de infraestructura social, entre 1970 y 1994 la disponibilidad de agua potable pasó de 61 a 84 por ciento; en drenaje de 42 a 77 por ciento, y en electricidad de 59 a 91 por ciento del total de las viviendas.

Después de haber disminuido sensiblemente durante los años ochenta, el gasto social ha recuperado su dinamismo, hasta representar actualmente alrededor del 10 por ciento del PIB. Estos resultados reflejan la determinación de los mexicanos para elevar su calidad de vida; sin embargo, pese a los avances, persisten la desigualdad y la pobreza.

En lo que corresponde al empleo, la situación es compleja. Una gran cantidad de trabajadores laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sobre todo en el sector rural, sin un empleo estable, sin protección contra riesgos laborales, sin acceso a mecanismos formales para pensiones de retiro. La tasa de desempleo abierto no ha podido ser disminuida.

Dicha situación obliga a amplias franjas de la población a emigrar a otras regiones y al extranjero para tener un mínimo de ingreso, generando, en muchos casos, graves consecuencias para la vida familiar y pérdida de potencial productivo para el país y las zonas de origen.

En materia de educación, aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento. Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos

de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento.

El nivel de escolaridad promedio de siete años de la población económicamente activa, ha significado un esfuerzo encomiable. Sin embargo, constituye una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población; más aún ante la acelerada innovación tecnológica y la creciente competencia internacional.

En relación con la salud, a pesar de que la esperanza de vida se ha incrementado, el acceso regular a los servicios no es todavía una realidad para diez millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de salubridad e higiene. Además, prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud. Las dificultades en el acceso y la calidad de estos servicios se suman a los problemas de desnutrición y malnutrición. El mayor desafío en este renglón es que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, y elevar la calidad de éstos. En nuestro país, trastornos propios de la pobreza, como las infecciones gastrointestinales, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales, que afectan especialmente a los grupos de menores ingresos, coexisten con problemas relacionados con el envejecimiento de la población, el crecimiento económico y los cambios en los estilos de vida, que se traducen en una mayor incidencia relativa de enfermedades crónico-degenerativas, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

Después de cincuenta años de haberse instaurado la seguridad social, los derechohabientes sólo representan 56 por ciento de la población total; amplios grupos de la población que podrían cubrir su costo no encuentran cabida en ella porque el diseño original del sistema se orientó, casi exclusivamente, a la población asalariada. Existe la necesidad de establecer esquemas de financiamiento para atender una creciente población de pensionados y jubilados que aumenta a una tasa mayor que la población económicamente activa, e incluso que los nacimientos: en 1994 creció 6.4 por ciento, y se espera que crezca 7.5 por ciento en 1995.

En el área de vivienda el déficit nacional es de 4.6 millones de viviendas, entre necesidades de construcción y mejoramiento. Lo anterior, sumado a los cambios que experimentará la pirámide poblacional, provocará una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos.

A estas carencias debemos agregar que los beneficios del crecimiento logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente. Baste señalar que en 1992, el veinte por ciento de la población de más altos ingresos concentraba 54 por ciento del ingreso nacional, mientras que el veinte por ciento más pobre recibía sólo cuatro por ciento.

La desigualdad se reproduce también en el nivel regional. En el sur de la república, 22 por ciento de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, mientras en el Distrito Federal lo sufren seis por ciento. En las entidades federativas más pobres la esperanza de vida al nacer es siete años menor que en las entidades más prósperas. En materia educativa también persisten graves desequilibrios.

El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. Los pobladores rurales del semidesierto y de las zonas de baja productividad padecen los efectos de la exclusión social. En las colonias populares también se reproduce la marginación. En ellas reside gran parte de quienes emigran del campo, lo que aumenta las presiones sobre los servicios públicos y la vivienda.

La pobreza y la marginación afectan de modo particularmente grave a la población indígena: en 1990, 41 por ciento de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37 por ciento no tenía ninguna instrucción escolar; de los que trabajaban, 83 por ciento recibía menos de dos salarios mínimos. En su gran mayoría, los indígenas residen en comunidades apartadas de los beneficios sociales y los servicios públicos básicos.

Otros grupos de mexicanos con desventaja social son los jóvenes afectados por la falta de oportunidades de educación y empleo; los niños con mayores carencias; los ancianos, los discapacitados y las mujeres del campo y la ciudad dedicadas a actividades de escasa rentabilidad económica. Por lo que se refiere a éstas últimas, a pesar de los esfuerzos para cumplir con la disposición constitucional de otorgar a la mujer igualdad respecto al hombre en todos los ámbitos de la vida social y económica, continúan presentándose grandes obstáculos para su integración plena al desarrollo.

4.3 El desafío demográfico.

4.3.1 La población actual y el crecimiento.

La población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo, una vez considerados los flujos migratorios internacionales, a un ritmo de 1.8 por ciento anual. La situación demográfica de México se ve aún marcada por el rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setenta, el cual propició un hecho en apariencia paradójico: aunque la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir apreciablemente desde entonces, en números absolutos la población ha seguido aumentando significativamente. En efecto, hace veinte años la tasa de crecimiento de la población era de tres por ciento anual y diez años después descendió a 2.6 por ciento; sin embargo, en ese lapso la población pasó de menos de 60 a 75 millones de habitantes. Ahora supera los noventa millones.

El rápido crecimiento del pasado propició una distribución por edad de la población marcadamente joven, es decir, con una alta proporción de niños y jóvenes. En la actualidad, 36 por ciento del total de la población tiene menos de quince años de edad.

La disminución de la mortalidad. México atraviesa por una rápida y profunda transición demográfica, caracterizada por cambios muy acentuados en la mortalidad y la fecundidad. La disminución de la mortalidad ha ocurrido de manera sostenida desde 1930, con marcados avances entre 1945 y 1960. La esperanza de vida en 1995 asciende a 72 años, lo que significa el doble de los 36 años de vida que se tenían en 1930. Uno de los componentes más importantes del aumento de la sobrevivencia es la disminución de la mortalidad infantil. Mientras que en 1930 el 18 por ciento de los niños fallecía antes de cumplir un año, en 1994 esta proporción disminuyó a tres por ciento. Algo similar ocurre en cuanto a la sobrevivencia hasta las edades adultas. En 1930, el 77 por ciento de las personas fallecía antes de alcanzar los 65 años; en 1994 esta proporción disminuyó a 24 por ciento.

No obstante las considerables ganancias logradas en la sobrevivencia de los mexicanos, persisten las desigualdades regionales y por grupos socioeconómicos. Por ejemplo, 60 por ciento de las defunciones infantiles ocurren en las familias cuyas madres no tienen instrucción o no completaron la primaria. En este grupo, por cada mil nacidos vivos ocurren 52 muertes infantiles, mientras que entre las madres con instrucción secundaria o superior esta proporción disminuye a 18 por mil. Las diferencias entre entidades federativas son igualmente notables. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Oaxaca y Chiapas es 2.5 veces mayor que la del Distrito Federal o Nuevo León.

Gran parte del rezago de la mortalidad puede y debe ser evitado, pues resulta de enfermedades infecciosas y parasitarias, que son susceptibles de tratar mediante intervenciones adecuadas de salud y nutrición.

La reducción de la fecundidad. La disminución de la fecundidad que ha tenido lugar desde mediados de los años sesenta gradualmente primero y más marcadamente entre 1972 y 1982 es el principal determinante de la reducción del crecimiento de la población y de los cambios recientes en su composición por edad. En 1964, la tasa global de fecundidad era de poco más de siete hijos; en 1974 disminuyó a seis, en 1984 a cuatro, y en 1994 a tres hijos por mujer. El factor más importante que acompaña esta disminución de la fecundidad es el aumento en la proporción de parejas que utilizan algún método anticonceptivo. En 1976, el treinta por ciento de las mujeres casadas o en unión libre utilizaban algún método de planificación familiar; a fines de 1992 esta proporción había alcanzado 63 por ciento.

Al igual que en la mortalidad, en la fecundidad persisten diferencias sumamente marcadas entre grupos socioeconómicos y regiones del país. En 1990, mientras que la tasa global de fecundidad nacional era de 3.4 hijos por mujer, entre las mujeres sin escolaridad era de 5.6 hijos. En contraste, entre las madres que cursaron algún año de educación básica o más, la fecundidad fue de 2.4 hijos. Muy importantes diferencias de fecundidad ocurren también por tamaño de localidad y por entidad federativa.

En el marco constitucional de respeto a la libertad de determinar el número y el espaciamiento de los hijos, el reto prioritario que persiste en el ámbito demográfico es propiciar la disminución de la fecundidad en las regiones y los estratos de población de mayor rezago socioeconómico, donde la tasa de crecimiento demográfico es aún demasiado alta.

Población y demandas asociadas.

Para el año 2000 se espera que la población de México sea de poco menos de cien millones de personas. Entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes por año.

Debido a la reducción de la fecundidad y al aumento de la sobrevivencia, los cambios en la distribución por edad de la población originan tasas de crecimiento sensiblemente distintas para los diferentes grupos de edad. Destaca en primer lugar el grupo de la población menor de seis años, que en el momento actual representa aproximadamente trece millones de niños, pero que acusa ya una tasa de crecimiento negativa. Así ocurre desde 1990, y refleja el hecho de que la reducción de la fecundidad superó desde entonces para este grupo de edad el peso de la inercia demográfica.

Los grupos de edad que reflejan la demanda escolar de educación básica (entre seis y once años para primaria, y entre doce y catorce años para secundaria) siguen un patrón marcado también por la disminución de la fecundidad. La población en edad de primaria asciende a poco más de trece millones de niños, con una tasa de crecimiento actual prácticamente nula, que comenzará a tornarse negativa a partir de 1996. Así, el monto señalado parece ser la demanda histórica más alta a que tendrá que hacer frente la impartición de educación primaria. La población en edad de instrucción secundaria asciende a 6.3 millones y sigue una tasa de crecimiento casi nula. A partir del año 2000 se espera que comience a disminuir gradualmente en números absolutos. Se estima que la mayor demanda histórica de atención de este grupo se alcanzará en el año 2000.

El grupo de población en edades de trabajo entre 15 y 64 años se ve dominado por la inercia del crecimiento demográfico. Si bien desde mediados de los años 70 muestra tasas decre-

cientes, éstas son aún muy elevadas. En el momento actual se estima que la población total en edades de trabajo asciende a 54 millones; para el año 2000 llegará a poco más de 61 millones.

Estrechamente vinculada con la población entre 15 y 64 años está la población económicamente activa (PEA). Se estima que en 1995, la PEA asciende a 35 millones de personas (24 millones de hombres y 11 millones de mujeres). Las proyecciones sugieren que durante el periodo 1995-2000, la PEA tendrá un incremento promedio anual de poco menos de un millón de personas.

Un grupo particularmente notable es la población de 65 años y más. Hoy día, este grupo representa sólo 4.2 por ciento de la población, con 3.8 millones de personas. Sin embargo, su tasa de crecimiento es de 3.8 por ciento anual, y se mantendrá constante en esta magnitud por varios años. A esta tasa de crecimiento, este grupo se verá duplicado cada 19 años. Actualmente, la población de 65 años y más aumenta en 150 mil personas por año, y hacia el año 2000 lo hará en 180 mil. Este envejecimiento de la población es uno de los aspectos más marcados del cambio demográfico del futuro. Cabe destacar la rapidez del envejecimiento de la población mexicana, y que este fenómeno representa importantes demandas para la solvencia de la seguridad social.

Hogares y familias.

El número de hogares en México ha aumentado rápidamente. En 1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, que se incrementaron a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces.

Entre las tendencias más importantes observadas en las familias destacan: una ligera reducción de su tamaño promedio, la creciente participación de las mujeres en la actividad económica, el incremento de hogares dirigidos por mujeres, y una mayor incidencia de separaciones y divorcios que, entre otros aspectos, origina distintos arreglos legales y de hecho para la manutención y crianza de los hijos. El tipo de familia predominante en México es la nuclear, compuesta por los padres y sus hijos, o uno de los padres generalmente la madre y sus hijos.

La provisión de vivienda deberá adecuarse a las demandas y necesidades que plantea la cambiante estructura y el tamaño de los hogares mexicanos, lo cual exigirá el despliegue de enormes esfuerzos en materia habitacional. Al déficit acumulado de viviendas en el país, deberá añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente. Se estima que, por este concepto, durante el periodo 1995-2000 la demanda acumulada ascenderá a poco más de cuatro millones; es decir, un promedio anual de 670 mil viviendas.

Migración y distribución territorial de la población.

La migración es el componente demográfico que tiene mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y de urbanización. Este fenómeno involucra a millones de personas en el país, y su volumen ha crecido en forma notoria en los últimos decenios. La migración afecta en particular a las comunidades y entidades de expulsión, porque los emigrantes, provenientes de las regiones más atrasadas, por lo general tienen un nivel educativo superior al de quienes se quedan. Una característica similar se observa en relación a la actividad económica: los emigrantes suelen ocuparse en tareas de mayor calificación y mejor remuneradas que quienes en sus comunidades de origen no pueden emigrar.

Los flujos migratorios, que se dirigen principalmente de zonas rurales hacia las ciudades, han respondido tradicionalmente a la centralización de la actividad económica. De esta manera, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990 la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residía en las cuatro principales áreas metropolitanas: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Como contraparte de la elevada concentración urbana persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales. En 1990, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

En las últimas dos décadas, fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos han impulsado cambios en el volumen, composición y modalidades de la migración interna, que se expresan en un proceso de redistribución de la población. Como consecuencia de las profundas transformaciones regionales, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, hecho que se advierte en la desaceleración de su ritmo de crecimiento y en la disminución de su peso relativo en la población urbana total. Este fenómeno se ha visto acompañado por un intenso crecimiento en un número considerable de ciudades de tamaño intermedio, y por la multiplicación de las ciudades pequeñas.

Las tendencias descritas sugieren que, en los años venideros, las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, por lo que resulta impostergable promover su desarrollo y reorientar las corrientes migratorias hacia ellas. Así podría facilitarse la transición de un patrón territorial altamente concentrado y disperso, a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente. Para que las ciudades pequeñas e intermedias puedan responder a las demandas prioritarias que conlleva la reorientación de los flujos migratorios hacia ellas, es de importancia fundamental cubrir los rezagos existentes y anticipar la oferta en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo la disponibilidad de vivienda, agua, drenaje, electricidad, escuelas, puestos de salud, abasto y un medio ambiente sano.

4.4 Objetivo de la política de desarrollo social.

Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspiran los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. La inequidad se expresa entre las personas por la diferencia de oportunidades y de ingreso; en las regiones, por las ventajas de unas sobre otras en un contexto de mayor competitividad económica; y entre los sectores productivos, por los desequilibrios que presenta la economía rural respecto a las actividades industriales y de servicios. Asimismo, la pobreza extrema constituye uno de los retos que reclama soluciones con urgencia, pues impide el ejercicio de las libertades y anula la igualdad de oportunidades. Por estas razones, la política de desarrollo social asumirá un carácter integral.

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la

Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

La política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

4.5 Estrategias y líneas de acción.

El Gobierno Federal desplegará su política social mediante diversas estrategias y acciones que aprovechen las experiencias de los años recientes, fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones y promuevan el potencial de las organizaciones sociales y ciudadanas. La política de desarrollo social, encaminada a mejorar el bienestar de cada individuo, se fortalecerá con el resto de los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la nación, mediante cinco estrategias: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.

El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias son nuestros retos más importantes a fin del milenio.

Esto implica la inversión en capital humano, lo cual es fundamental no sólo para impulsar el bienestar social sino para garantizar mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad. Ampliar las capacidades y oportunidades de la población impone una cruzada nacional para elevar la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social integral.

Educación.

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. En el siglo XX los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que

ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchado la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

En el periodo 1995-2000, sociedad y gobierno tienen la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI. Ello exigirá un impulso constante y vigoroso, así como la consolidación de cambios que aseguren que la educación sea un apoyo decisivo para el desarrollo.

Este Plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

Educación básica. El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del Artículo Tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia será mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemática, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la

capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.

Educación para adultos y formación para el trabajo. Una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados.

La educación básica para adultos y las acciones de alfabetización estarán más estrechamente relacionadas con las necesidades inmediatas de este grupo de población, lo que aumentará su motivación para aprender. La alfabetización duradera y exitosa es la que se liga con la solución a los problemas e intereses cotidianos del adulto y con sus posibilidades de superación.

Este plan propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo. Esto facilitará la alternancia de estudio y trabajo y hará de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimulará la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerán normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. Se promoverá la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este Plan propone dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el capítulo de desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

Educación media superior y superior. Hoy más que nunca, el conocimiento es factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. De ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades, constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional. Con vistas al siglo XXI, México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámica, mejor distribuida territorialmente, más equilibrada y diversificada en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado; implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación superior de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.

El sistema de educación superior ha contribuido notablemente a la transformación de México y al enriquecimiento cultural del país, a la edificación de nuestras instituciones y de la infraestructura material y de servicios. En muchos sentidos, la distancia que media entre el México de hace ocho décadas y el de nuestros días, encuentra su explicación en los frutos de la educación superior. Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior. Para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación que sea competitiva.

El Gobierno Federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.

Asimismo, se alentará la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; se aprovecharán las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semi-abiertos y, de manera especial, se fortalecerán los programas dirigidos a la formación de profesores. Además se procurará el mejoramiento de las condiciones de vida de profesores e investigadores.

La calidad del bachillerato es decisiva para alcanzar la excelencia en la formación profesional superior. Por ello, los programas de educación media superior se revisarán para facilitar la promoción de los estudiantes al siguiente nivel. Además, se ampliarán y se dotará de mayor flexibilidad a las opciones para completar el bachillerato, de manera que aumente sustancialmente su eficiencia terminal.

El Poder Ejecutivo Federal refrenda en este Plan su compromiso con las instituciones de educación superior como espacios naturales para el despliegue de las ideas, el avance de la

ciencia, la aplicación del conocimiento y la difusión de la cultura. Ello supone el respeto escrupuloso de la autonomía universitaria. Se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

Este Plan se propone fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica, y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece. Se avanzará en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilite el aprendizaje y la actualización posterior. Se estrechará la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, de las economías regionales.

Ciencia y tecnología. El desarrollo científico y tecnológico contribuye de manera importante al mejoramiento cultural y material de la sociedad, al aportar elementos indispensables para alcanzar y sostener niveles de vida aceptables y perspectivas constantes de superación.

En el contexto de la globalización, es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles, sobre todo en materia de innovación tecnológica. Esto implica que el país posea un sólido aparato de investigación básica y aplicada y, de manera especial, una planta de científicos altamente calificada en todas las disciplinas. Asimismo, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos, con el fin de aumentar su competitividad.

En materia de ciencia, la política del Gobierno Federal se orientará a ampliar la base científica del país; incrementar el número de proyectos de investigación; mejorar la infraestructura científica e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de posgrado. A la vez, se fortalecerán los programas que ya rinden buenos frutos como el de evaluación de proyectos por miembros de la propia comunidad científica, los apoyos a la modernización de la infraestructura para la investigación, programas de formación de recursos humanos, el Sistema Nacional de Investigadores y el programa de apoyo a la ciencia en México.

Se alentará la concurrencia de fondos públicos y privados en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. La asignación de recursos para la investigación atenderá de manera señalada los proyectos originales que destaquen por su calidad y contribuyan a la formación de personal calificado, así como por su vinculación con las demandas del entorno social. Asimismo, se fomentará en el medio académico y de investigación una cultura de la evaluación.

Una tarea que merecerá gran atención será la enseñanza de la ciencia y la tecnología a niños y jóvenes, en todos los niveles educativos. Para ello, se conformarán grupos especializados que diseñarán la mejor forma de cumplir con este objetivo.

En materia de política tecnológica e informática la acción del Gobierno Federal se orientará a impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas. Se alentará y facilitará la capacidad de aprendizaje de las empresas, contribuyendo a superar las deficiencias que impiden el flujo adecuado de conocimientos, información y recursos en los mercados del saber tecnológico. Se apoyarán los proyectos innovadores que aumenten la competitividad de la economía.

En el campo de la informática, se impulsará la formación de especialistas en todos los niveles; se realizarán las acciones necesarias para lograr su aprovechamiento en todos los sectores, lo que redundará en mejoras en la productividad y en la competitividad. Se promoverán mecanismos para asegurar la coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las actividades relativas a las tecnologías de la información en el ámbito nacional.

Con objeto de inducir una mayor articulación de los centros de investigación con las necesidades nacionales, se estimulará la orientación de la ciencia y la tecnología hacia la satisfacción de las demandas sociales. Asimismo, se impulsará una mayor interrelación de los centros de investigación científica y tecnológica con el sector productivo y de servicios, especialmente con la pequeña y mediana industria. Se promoverá el intercambio científico y tecnológico con el exterior para incorporar el país a las tendencias de la ciencia y la tecnología en el mundo.

Se impulsará la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas, mediante el apoyo creciente a proyectos e instituciones en el interior de la república, incluyendo la creación de nuevos centros de investigación y difusión tecnológica y científica. Con ese fin, se impulsará la consolidación de los sistemas regionales de investigación y se reforzarán los centros del Sistema SEP-CONACYT, estimulando su desempeño bajo criterios de libertad y de excelencia académica.

Cultura. Corresponderá a la política cultural un importante papel en el desarrollo del país. Su función será preservar y subrayar el carácter de la cultura como elemento sustancial en la defensa de la soberanía, en la promoción de un auténtico federalismo, en el desarrollo de la vida democrática, en el fortalecimiento de la identidad y la unidad del pueblo mexicano, en el respeto a la diversidad de sus comunidades y en el logro de niveles más altos de vida y bienestar. Las tareas culturales se realizarán bajo el postulado de respeto a la libertad de creación y de expresión de las comunidades intelectuales y artísticas del país.

En los próximos años se procurará un mejor aprovechamiento del potencial educativo y de difusión cultural de los medios de comunicación. Se promoverá su participación comprometida para fomentar actitudes que afirmen nuestros valores fundamentales.

A partir de la actualización del marco jurídico de las instituciones culturales, se fortalecerá la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional; se fomentará la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional y se ampliará la participación social en el financiamiento, la planeación y ejecución de proyectos de preservación, promoción y difusión de la cultura.

Preservar el patrimonio cultural requiere de la participación organizada de toda la sociedad. El Gobierno creará y alentará los espacios y modalidades de colaboración de individuos y grupos en el cuidado, el estudio y la difusión de nuestro legado cultural. En estas tareas deberá generarse la más amplia participación federal, estatal y municipal.

El Gobierno Federal incrementará acciones para difundir el patrimonio cultural en el país y en el ámbito internacional, con el propósito de hacer más vigorosa la presencia de México en el exterior.

Se estimularán las diversas expresiones del arte y la cultura, mediante la consolidación de los mecanismos existentes, como el Sistema Nacional de Creadores de Arte, y se alentará la participación de la comunidad artística en la asignación de los recursos. Se fomentará la concurrencia del sector privado, al tiempo que se impulsará la profesionalización de la actividad artística y la multiplicación de fuentes de trabajo.

Al reconocer el gran legado que representan las manifestaciones de las culturas y tradiciones populares, el Gobierno apoyará las iniciativas para la conservación y desarrollo de esta riqueza, de particular importancia para el país.

Se reforzarán lo mismo la enseñanza artística que los contenidos culturales como parte de los planes de estudio en los diversos niveles de educación, y se impulsará el desarrollo de las escuelas de arte, procurando una provechosa integración entre las diversas disciplinas. Se

promoverá el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente para el disfrute de los bienes culturales y para la promoción artística.

Se dará un decidido impulso a la lectura, mediante un programa de apoyo al libro de la más amplia cobertura, que incluirá la consolidación de la red bibliotecaria y la elevación de la calidad de sus servicios, así como el apoyo a la industria editorial privada y el necesario mejoramiento de los sistemas de distribución en todo el territorio nacional.

Con el objeto de dar un mejor uso a los recursos destinados al fomento cultural, el Gobierno Federal dará su apoyo a las iniciativas estatales, municipales y regionales, con el fin de propiciar una efectiva descentralización de bienes y servicios culturales.

Educación física y deporte. La educación física y la práctica del deporte estimulan la formación individual, la salud y el bienestar social de la población. Por ello, se alentará su desarrollo, la ampliación de su cobertura, las nuevas alternativas para la educación física y la búsqueda de la excelencia. Con tales propósitos se diversificarán las opciones de desarrollo físico, deportivas y recreativas, promoviéndolas desde los centros escolares y puntos de reunión comunitaria, para propiciar una amplia participación social, así como para estimular el deporte de alto rendimiento, que es en sí mismo ejemplo motivador para los jóvenes mexicanos.

Con el concurso de los gobiernos estatales y municipales, así como la participación activa de las comunidades, se promoverán la construcción y el reacondicionamiento de espacios para la realización de actividades populares, recreativas, de acondicionamiento físico y deportivo.

El Gobierno fortalecerá la práctica del deporte en las escuelas como parte de la educación integral en todos los niveles educativos, y se promoverán actividades deportivas extraescolares que canalicen el uso del tiempo libre de los niños y jóvenes de todo el país.

La educación es la gran tarea en que debemos comprometernos todos. Las actitudes en que se fundan la convivencia democrática y los valores de responsabilidad, solidaridad, justicia, libertad, la búsqueda de la verdad, el respeto a la dignidad de las personas, el aprecio por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, son todos frutos de una buena educación.

El gran elemento transformador de México ha sido la educación. La superación de nuestras carencias y el avance a un futuro de mayor justicia y bienestar dependerán fundamentalmente de la intensidad, constancia y calidad del esfuerzo educativo que realicemos en los próximos años.

Salud.

El desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo, la educación y la cultura sólo es posible cuando existen condiciones de salud adecuadas. La reforma del sistema nacional de salud adquiere entonces un doble compromiso: mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, y ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización. Un aspecto central del nuevo sistema de salud radicará en estimular la vocación de servicio de quienes tienen a su cuidado la salud de millones de mexicanos. Nuestro país ha recorrido en las últimas décadas un arduo camino para proteger y mejorar la salud de la población. El esfuerzo realizado ha dado resultados positivos en diversas áreas.

No obstante, los avances innegables en la salud de los mexicanos no han sido uniformes. Alrededor de diez millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene. Prevalcen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas.

El sedentarismo, la dieta inadecuada, el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol, la falta de prevención efectiva de accidentes viales y laborales y las prácticas sexuales poco seguras, constituyen nuevos factores de riesgo.

Coexisten en nuestro país enfermedades propias de la pobreza como el cólera, las infecciones respiratorias agudas en los niños, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud, relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en una mayor frecuencia relativa de enfermedades cardiovasculares, crónicas degenerativas, tumores malignos, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

A esta compleja situación epidemiológica, se añade que el perfil demográfico del país está sufriendo una transformación radical, debido a la reducción en las tasas de mortalidad infantil, los programas de planificación familiar y el buen éxito creciente de los programas preventivos de salud. De esta forma, se presenta un crecimiento relativo de los grupos de edad avanzada que, paradójicamente, se vincula con problemas de salud más costosos, de larga evolución y difícil prevención.

Si bien el Sistema Nacional de Salud ha alcanzado logros indiscutibles, es poco probable que, bajo su forma actual de operación y organización pueda superar los rezagos acumulados, hacer frente a los nuevos retos y atender al legítimo reclamo de los usuarios de que los servicios operen con mayor calidad y eficiencia.

Desde el punto de vista del acceso formal a la atención médica en las instituciones públicas existen dos grandes grupos de usuarios: los afiliados a la seguridad social, que son unos 45 millones, y los no asegurados, que representan alrededor de 35 millones. Los primeros incluyen sobre todo a la población trabajadora del sector formal. El grupo de no asegurados incluye a quienes no participan en el sector formal de la economía, principalmente en el medio rural, y a las clases medias autoempleadas que no están protegidas ni han adquirido un seguro médico privado. En su mayoría, este grupo hace uso de los servicios públicos que ofrecen la Secretaría de Salud, el Programa IMSS Solidaridad y los servicios estatales y municipales. Hay un tercer grupo que, tenga o no acceso a la seguridad social, tradicionalmente utiliza los servicios de la medicina privada.

Las instituciones de nuestro sistema de salud están segmentadas, y operan de manera centralizada, sin líneas bien definidas para una coordinación eficaz entre ellas. Cada una realiza por separado acciones normativas, financieras y de provisión de servicios sin que exista un marco que garantice la congruencia de las acciones y evite la duplicidad. Esta operación segmentada y centralizada de los servicios públicos de salud reduce las posibilidades de dar respuesta ágil y efectiva a los problemas y necesidades locales, diluye la asignación de responsabilidades y resulta cada vez más costosa e inoperante.

La necesidad de renovación de nuestro sistema de salud no es un caso aislado. Las iniciativas de reforma a los sistemas de salud han adquirido una importancia creciente en países con los más diversos niveles de desarrollo económico. Es urgente reformar nuestro sistema de salud con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios, y evitar dispendios.

Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud. En este Gobierno se trabajará para alcanzar un sistema que incorpore a más población, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen. Este nuevo sistema considerará los desequilibrios regionales para poner fin al rezago que afecta a amplios grupos de la población.

Para superar las actuales limitaciones, se deberá reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones, en el marco legal que corresponde a cada una de ellas. Se reforzarán los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales, así como de los recursos humanos necesarios para la adecuada prestación de los servicios. Los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de servicios básicos, al cual se agregarán acciones específicas según sean las necesidades sanitarias regionales y locales.

El nuevo sistema formulará esquemas de financiamiento que sean coherentes con la capacidad de selección del usuario y la responsabilidad administrativa del gobierno, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social. Los servicios de atención a la población no asegurada operarán en forma descentralizada, buscando una mayor racionalidad económica, una administración más eficiente y la formación de un mercado más amplio de servicios médicos.

Para asegurar la utilidad del esfuerzo colectivo en materia de salud, debemos garantizar un nivel óptimo de preparación de quienes prestan estos servicios; alentar la vocación médica y la de enfermera; fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios de esas especialidades y aumentar también la posibilidad de que los especialistas mejoren sus condiciones de vida y de trabajo. El desarrollo de los recursos humanos se articulará con la innovación tecnológica y la investigación científica.

Descentralización de los servicios de atención a la población no asegurada. Si bien la seguridad social irá protegiendo a un sector cada vez mayor de la población, particularmente en el medio urbano, es previsible que los servicios de atención a la población no asegurada subsistan por un largo periodo, sobre todo en el medio rural, donde deben ampliar su cobertura.

Será necesario mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primera fase de la descentralización, terminarán de delegarse a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparán en el Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo de creación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero del presente año.

En la integración de los sistemas estatales y municipales de salud podrá estimularse la participación activa de la población. Para acercar los servicios públicos de salud a cada comunidad es necesaria su descentralización total. La participación municipal será también fundamental. El programa Municipio Saludable alentará la participación de los ayuntamientos en acciones tales como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales. De esta forma, la descentralización de los servicios de salud será una expresión concreta del federalismo.

Seguridad Social.

El sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones

que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.

En el periodo que abarca el presente Plan Nacional de Desarrollo, en armonía con la estrategia de desarrollo económico de este Plan, se promoverá la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios

Asimismo, se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo y, al mismo tiempo, eliminar las distorsiones que limitan la contratación de la mano de obra. La fortaleza financiera de las instituciones de seguridad social constituye la mejor garantía de que éstas podrán hacer frente al pago de las pensiones cuando los trabajadores alcancen la edad de retiro. Las acciones aquí propuestas tendrán un mayor efecto en las pequeñas y medianas empresas, que son la fuente más importante de empleo en nuestro país.

Vivienda.

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan: una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, entre los problemas que afronta la demanda destacan los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado, y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

La política de desarrollo social que impulsará el Gobierno de la República en materia de vivienda tendrá como objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos propósitos se llevarán a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrán un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. En ese sentido, la estrategia que se seguirá considera las siguientes líneas de acción:

Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda. Financiar a los adquirentes de vivienda es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello se fortalecerán los organismos

promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, se estrechará la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Desregulación y desgravación. Se avanzará en la simplificación administrativa, y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

En ese sentido, se promoverá ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad; se alentará la desgravación de las operaciones de compra-venta; y se impulsarán esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos.

Suelo para vivienda. Se emprenderán medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda y se abatirá la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planes de desarrollo urbano. En dichas acciones se garantizarán los derechos de los ejidatarios y comuneros y se facilitará su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario.

Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda. Se intensificarán los trabajos tendientes a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de interés social. La revisión del marco institucional del mercado financiero será un elemento central para abaratar el crédito. Por otra parte, se ampliará la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechará la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.

Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana. Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda se fomentará el proceso de autogestión y se impulsarán los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. Con los sectores privado y social, se concertarán acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

Fomento tecnológico. Se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales.

El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implican la incorporación de nuevas tecnologías. Por ello, se alentará la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.

La población es el sujeto primordial y el agente fundamental del desarrollo. El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas; en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida. Así pues, el desarrollo se finca en los atributos de la población y gracias a él se obtienen los beneficios que la enriquecen.

La población evoluciona y cambia moldeada por los atributos socioeconómicos que la caracterizan y por las múltiples interrelaciones que vinculan a los fenómenos demográficos con el desarrollo.

Población, familia y mujer.

En materia de población, el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es que los mexicanos participen justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la regulación de los fenómenos que afectan la estructura, la dinámica y la distribución territorial de la población. La política de población es uno de los vehículos de integración –en la familia y en los individuos, así como en las comunidades y regiones– de un gran número de acciones de orden social, económico y cultural. Por ello, forma parte inherente de los planes y estrategias del desarrollo.

Mucho es lo alcanzado en materia de población, pero persisten grandes desafíos. Los problemas poblacionales se tornan cada vez más complejos, de mayor escala, y su solución reclama un mayor involucramiento del gobierno y de la sociedad. Gran parte de las iniciativas que en el pasado promovieron el cambio demográfico resultan hoy insuficientes. La política de población reclama un enfoque integral, claramente inserto en las prioridades del desarrollo social, que propicie un cambio de mentalidad e intensifique el espíritu de previsión y planeación en las familias, así como el afán de igualdad entre sus miembros, especialmente en cuestiones de género; que fomente también una alta valoración parental de los hijos y que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

A la luz de estas consideraciones y de la actual situación sociodemográfica de México, el Plan propone las siguientes cinco estrategias de acción en materia de población.

Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico. La pobreza ha sido un problema persistente en el país, y constituye uno de los principales obstáculos para fincar el desarrollo sobre bases firmes, y hacer efectivo el principio de equidad que perseguimos. Los grupos sociales y las regiones de mayor atraso son también los más rezagados desde un punto de vista demográfico, lo cual tiende a perpetuar un esquema de desarrollo dualista y desigual.

La marginación, además de significar una deuda apremiante, tiende a conformar un círculo demográfico perverso que hace aún más difícil encararla. Entre los pobres, los niños reciben pocos alicientes y recursos para su superación; cuando adultos, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de baja productividad y escaso rendimiento. En estas condiciones, opera paralelamente la preferencia por una familia numerosa: la fuerza de trabajo adicional y la aportación que para el hogar significan los hijos es sumamente importante en tales circunstancias.

Esta condición se ve exacerbada en el caso de los grupos indígenas, cuya demografía está estrechamente ligada a la pobreza y la marginación. La población indígena por lo general presenta un patrón de dispersión y aislamiento, altas tasas de fecundidad y un perfil epidemiológico con alta desnutrición, y morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Romper el círculo demográfico de la pobreza significa un desafío de primer orden. Son múltiples las acciones que se requieren para lograrlo. Un factor crítico es reconocer el reforzamiento mutuo que existe entre las acciones encaminadas a combatir la pobreza y las orientadas a reducir el crecimiento demográfico. Asegurar nutrición adecuada y servicios de salud a madres y niños, fomentar la asistencia escolar y las aspiraciones de logro educativo, propiciar oportunidades de empleo productivo, e impulsar la condición de la mujer, son acciones estratégicas para combatir la pobreza y a la vez para favorecer el cambio demográfico.

Para romper el círculo vicioso entre rezago demográfico y pobreza se considera impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, sobre todo

bajo la forma de becas preferiblemente destinadas a mujeres, para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico. Asimismo, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar, garantizando la adecuación de éstos a las condiciones de cultura y organización social de las comunidades. Hace falta también estimular la participación de las comunidades indígenas en el diseño, operación y evaluación de los programas en materia de población dirigidos a ellas, de modo que sus necesidades más urgentes sean atendidas.

Impulsar la reducción del crecimiento demográfico. El progreso y el bienestar no pueden fincarse sobre bases sólidas si el crecimiento de la población constantemente erosiona la acumulación de los beneficios del desarrollo. Por esto, los mexicanos nos hemos propuesto desde hace más de veinte años una política de población que, en el marco de los derechos y libertades individuales que señala el Artículo Cuarto de nuestra Carta Magna, propicia la reducción del crecimiento demográfico, buscando mejorar las condiciones de vida de la población y asentar las bases para un desarrollo perdurable.

A pesar de los logros en esta materia, persisten grandes desafíos. Tras una notable disminución de la fecundidad a partir de 1970, comenzó a notarse, a mediados de la década de los ochenta, una sensible desaceleración de este descenso. Aunque en el medio urbano y metropolitano la fecundidad admite cada vez menos margen de reducción, en el medio rural y marginal urbano sigue siendo relativamente alto. Por ejemplo, atendiendo al uso de métodos anticonceptivos, que es el factor más directamente asociado con la fecundidad, mientras en el medio urbano 70 por ciento de las parejas usan algún método, en el medio rural la protección anticonceptiva alcanza sólo a 44 por ciento de las parejas.

Las metas de la política de población persiguen una importante intensificación de la planificación familiar en el medio rural y marginal urbano. Esta estrategia refleja la necesidad de dar a la política de población una orientación nueva, dirigida particularmente a las regiones y sectores marginados y pobres. Paralelamente, debe tener como eje central un claro contenido social y educativo, que propicie un cambio de valores y actitudes, alentando las preferencias por una familia poco numerosa y fomentando una amplia cultura demográfica. Para este cambio es necesario actuar simultáneamente en varios frentes. La experiencia demuestra la importancia de las acciones en materia de educación sexual e información a la población, así como las acciones dirigidas a fortalecer el desarrollo integral de la familia y las orientadas a ampliar las oportunidades de educación y participación de las mujeres en la actividad económica.

Por otro lado, persiste una considerable demanda no satisfecha de métodos anticonceptivos. Ello refleja deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de planificación familiar. Es imperativo extender la educación sexual y el conocimiento de las ventajas que aporta la planificación familiar, al tiempo que se mejora la cobertura y la calidad de estos servicios, principalmente en el medio rural y marginal urbano. Se requiere también ampliar la gama de los métodos anticonceptivos que se ofrecen, para adecuarlos a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociodemográficos. Cuando los servicios de planificación familiar son de calidad, su provisión propicia y satisface la demanda de anticonceptivos.

Para seguir reduciendo el crecimiento demográfico es fundamental impulsar la educación sexual y la comunicación masiva dirigida a destacar las ventajas de una familia poco numerosa. Asimismo, ampliar las oportunidades de educación y participación económica, especialmente de las mujeres. También se debe actuar tempranamente, mediante programas de educación e información sobre planificación familiar, en las fases de inicio de la vida reproductiva de las

parejas, promoviendo la postergación del matrimonio y del primer hijo. Es necesario, además, ampliar la cobertura de los servicios de planificación familiar y mejorar su calidad.

Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer. La familia es la institución básica de la sociedad. En ella tienen lugar una serie de procesos cruciales para la reproducción social y es un medio privilegiado para el crecimiento y desarrollo de sus miembros. La política de población ve en la familia un ámbito natural para la planeación demográfica, reconociendo su papel como la instancia privada por excelencia para la toma de decisiones encaminadas al bienestar y al progreso de los individuos.

Una enorme heterogeneidad caracteriza a las familias mexicanas. En 1990, 60 por ciento de los hogares tenía ingresos por debajo de dos salarios mínimos. Sin embargo, puesto que las familias más pobres se componen también de más miembros, el ingreso *per cápita* de esas familias significó el 86 por ciento del salario mínimo general. Para sortear la crisis económica de los años 80, los hogares respondieron con una creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, lo que en muchos casos significó para ellas una doble carga, la laboral y la doméstica.

En la mayoría de los hogares son principalmente las mujeres quienes se ocupan de las actividades que más críticamente influyen en el bienestar de sus miembros familiares. La eficiencia de las mujeres en el uso de los recursos a su alcance tiene suma importancia para las condiciones de vida y las oportunidades de todos en el hogar, sobre todo los niños. Es pues fundamental promover decididamente la condición de la mujer. En ello se reconoce una orientación fundamental y estratégica de la política de población, así como su sentido integral.

La educación de las mujeres sobresale como un factor estratégico: fomenta su afán de logro y de superación personal, y aumenta su productividad. La inversión en educación y capacitación de la mujer repercute no sólo en su propio provecho, sino también en el de su familia, pues contribuye a romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza, aumentando las posibilidades de que los hijos reciban un mejor cuidado, educación, salud y bienestar. La educación de las mujeres es el factor más estrechamente relacionado con una mortalidad infantil baja y con una fecundidad reducida.

El aporte estratégico de la mujer en el desarrollo destaca en ámbitos tan diversos como la protección del medio ambiente, el uso efectivo de la energía, el acondicionamiento de la vivienda, la inversión juiciosa de los recursos domésticos, el hábito de la previsión y el ahorro, y la transmisión de ideales y valores.

Para fortalecer a la familia y mejorar la condición de la mujer será necesario canalizar programas sociales integrales, dirigidos al conjunto de los miembros del hogar, para obtener el mayor beneficio posible de los recursos disponibles. Asimismo se requiere incorporar en la legislación en materia civil conceptos que abarquen suficientemente la diversidad de arreglos familiares que existen, así como la igualdad de derecho entre hombres y mujeres en tanto jefes de hogar. Se requiere, además, estimular la participación de las mujeres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. También hay que poner en práctica medidas específicas para contrarrestar el escaso valor que se asigna al trabajo femenino en todos los ámbitos de la vida social; para combatir las ideas y prácticas que confinan a las mujeres a las labores de reproducción, al trabajo doméstico y a las actividades de baja productividad; y para contribuir a reforzar otras dimensiones distintas a la maternidad en la construcción de la identidad femenina.

Es propósito del Plan Nacional de Desarrollo promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y

reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos.

Para corregir las desigualdades en las oportunidades educativas y de empleo entre hombres y mujeres, es indispensable poner en práctica programas especiales de alfabetización orientados a las mujeres, ampliar programas para prevenir la deserción escolar en todos los niveles educativos, así como reforzar los programas de capacitación y de previsión social para el trabajo. En ello, se tendrá cuidado en atender las características particulares de su ubicación geográfica y su condición social. Para impedir la reproducción de la pobreza y hacer frente a la desfavorable situación en que viven sectores importantes de la población femenina, resulta prioritario impulsar acciones de combate a la pobreza con criterios de género, de acuerdo a sus condiciones sociales particulares. En especial se establecerán las condiciones para que las instituciones de seguridad social den trato igual a las mujeres y se enfatizarán los programas de capacitación que permitan a las mujeres acceder a trabajos más productivos y mejor remunerados.

La violencia contra las mujeres conculca sus derechos y obstaculiza el ejercicio pleno de su ciudadanía. Se promoverán reformas al Código Penal que tipifiquen y penalicen, con mucho mayor rigor, este tipo de delitos. Del mismo modo, se promoverá una reforma legislativa para hacer plenamente efectivas las previsiones igualitarias del Artículo Cuarto Constitucional. Es de gran importancia impulsar reformas al Código Civil para que, cuando así ocurra, se reconozca cabalmente a la mujer como jefe de familia y se adecuen las leyes para igualar los derechos de las mujeres que encabezan familias, respecto de los varones.

La formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promueven la participación de la mujer en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso a través del Programa Nacional de la Mujer. Este deberá normar y coordinar las políticas al respecto, propiciando una más eficiente articulación e integración de los programas y acciones gubernamentales, e involucrando a las diversas organizaciones sociales, en especial a las dedicadas a la atención de la mujer.

Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable. México ha experimentado un muy rápido proceso de urbanización, en gran medida propulsado por el auge del desarrollo industrial y la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias. El factor que más ha contribuido a conformar la actual distribución espacial de la población ha sido la migración interna, cuya intensidad ha aumentado en las últimas décadas.

Ante esta tendencia, es de especial importancia continuar apoyando acciones que favorezcan un más equilibrado desarrollo regional. Para ello habrá que hacer compatibles la política de población con los programas integrales de desarrollo rural; fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, y modernizar las estructuras administrativas locales.

Es imperativo impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los poblamientos e inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sustentable. Para hacer posible el cumplimiento de los objetivos de la política de población en materia de distribución espacial, migración y desarrollo sustentable, las acciones de política procurarán fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas. Con ese propósito estimularán la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos; reforzarán la integración de ciudades pequeñas con sus áreas rurales de influencia; favorecerán la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleo y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos. Asimismo se procurará propiciar, mediante la dotación de instalaciones públicas, el crecimiento de centros rurales de población que ofrezcan una alternativa atractiva para reagrupar a las poblaciones más dispersas y hacer viable la provisión de servicios básicos.

Descentralización de la política de población y nuevo federalismo. De cardinal importancia para la eficacia de las acciones en materia de población es su descentralización. La diversidad económica, social y cultural del país, así como la heterogeneidad demográfica regional, imponen la necesidad de adecuar estrategias, programas y acciones a las condiciones, necesidades y demandas de la población de cada una de las entidades federativas y municipios del país. Ante ello, es imprescindible propiciar la participación de los gobiernos y autoridades locales, así como de la sociedad en su conjunto, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población, en un marco de respeto a la autonomía de los estados y municipios.

La descentralización representa, además, un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, pues favorece una mayor efectividad de las acciones para encarar los rezagos demográficos regionales en cooperación entre la federación, los estados y los municipios, junto con una mayor participación ciudadana. Hoy más que nunca, es visible la presencia de un creciente número de actores en la sociedad civil, cuyos intereses de alcance local, regional y nacional deben ser tomados en cuenta en la puesta en marcha y en la evaluación de las acciones en materia de población.

La descentralización de la política de población debe impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los estados y municipios, sensibilizando a las autoridades de esos órdenes de gobierno acerca de la importancia de considerar las relaciones entre población y desarrollo en las tareas de planeación. Debe asimismo fomentar la participación de los consejos estatales y municipales de población en los comités para la planeación del desarrollo estatal y municipal, y en otras instancias de concertación con los sectores privado y social.

4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.

En la promoción del desarrollo equilibrado entre las regiones, las ciudades y el campo se encuentra una de las vertientes donde el nuevo federalismo encontrará su cabal expresión económica y social, ya que parte de las contradicciones vinculadas a los fenómenos demográficos, los desequilibrios económicos y la concentración urbana tiene que ver con la forma en que están distribuidas las funciones de gobierno para planear y operar los servicios básicos, fomentar la economía y ordenar el crecimiento.

De ahí que en el marco de un federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados.

El objetivo último reside en el establecimiento de las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria se orientarán a reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, a aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población.

Desarrollo regional.

El desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos.

La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos.

Acorde con la estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, el Gobierno Federal impulsará acciones específicas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la federación en programas que tengan importancia estratégica para la nación y que, a la vez, sean de interés prioritario para los gobiernos locales.

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. En cambio, en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social.

La Ciudad de México tiene un papel estratégico en el desarrollo económico, social y político del país. Por ello, este Plan Nacional de Desarrollo propone potenciar el desarrollo económico de la Ciudad y preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal. Adicionalmente se impulsará el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades de sus habitantes. Se avanzará hacia una Ciudad segura y se fortalecerá su vida democrática. Además se mejorará el entorno urbano y se instrumentarán acciones para proteger el medio ambiente, como base del desarrollo sustentable y de la elevación de la calidad de vida.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, que les han permitido constituirse en el principal mercado del país, mientras que sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo que es necesario impulsar con decisión, sin demérito de la calidad de vida de las grandes ciudades.

El norte del país, por su parte, ha mantenido el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones que se consolidaron en décadas pasadas. Hoy esta región se beneficia de su posición estratégica en una economía con mayor acceso a los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

En el sur, se han efectuado esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo. Sin embargo, persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación; de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

Respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, es necesario consolidar su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, que cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. También se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar actuales.

Lo que se busca es promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y manteniendo la

dinámica de crecimiento de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social. En esta tarea la práctica del nuevo federalismo, en su sentido económico y social, se constituye en un instrumento de trascendencia fundamental.

En lo que se refiere a las disparidades regionales en las entidades federativas, se otorgará atención prioritaria a las zonas de rezagos mayores. La definición de las regiones y de los procedimientos de coordinación se realizarán de acuerdo con las prioridades que establezcan los gobiernos de los estados, en el contexto de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos.

En este proceso, las regiones que registran los rezagos y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su situación económica y social. Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación, entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados. De ese modo se alentará la diversificación económica; se propiciará una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalecerá la capacidad económica y administrativa de los municipios; y se intensificará la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas.

Desarrollo urbano.

En 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73 por ciento en las ciudades y 27 por ciento en el campo. El desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades. Por un lado, los volúmenes crecientes de población acentúan la gravedad de los rezagos en los servicios públicos. Por otro, la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales, debida a un flujo reducido de ingresos públicos y a limitaciones en los programas administrativos de la ciudad, impiden atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas.

Es importante destacar que, a pesar de la persistencia de una concentración muy intensa en las cuatro grandes zonas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), existe una tendencia hacia una redistribución más homogénea de la población, pues la participación de estas cuatro zonas en el total de la población urbana nacional ha pasado de 51.3 por ciento en 1980, a 47 por ciento en 1990.

El marco jurídico del desarrollo urbano muestra un gran avance que establece claramente las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las acciones de reordenación urbana y de promoción del desarrollo de las ciudades. Se cuenta con planes de desarrollo urbano vigentes en las principales ciudades del país, que conforman una red de primera jerarquía como alternativas para la inversión y para la población.

Sin embargo, la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado, en gran medida, por medio de la invasión desordenada de terrenos ejidales inapropiados. Actualmente, más de 50 por ciento de las áreas requeridas para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

También el agua y los residuos sólidos presentan una problemática particular. Aspectos tales como la morbilidad de la población por enfermedades infecciosas, se relacionan con la calidad de vida y con la imposibilidad de contar con sistemas de tratamiento de aguas residuales y de manejo de los residuos sólidos. Existe un rezago importante en nuestras ciudades para dar un tratamiento satisfactorio a los desechos urbanos e industriales que se vierten en el aire, el agua o el suelo.

En este contexto, los objetivos para el periodo 1995-2000 son dos. En primer lugar, propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. En segundo lugar, inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Para alcanzar tales objetivos se instrumentarán cuatro estrategias principales:

Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias. Se buscará la consolidación del desarrollo urbano ordenado de las ciudades que, desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Esto se hará mediante la promoción del desarrollo de cien ciudades medias. La política de ordenación de los asentamientos humanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda. Estas ciudades son alternativas adecuadas a las cuatro grandes metrópolis del país por su mayor y mejor disponibilidad de recursos naturales y humanos. En esta tarea será necesario fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado de las ciudades.

Consolidación del papel de las principales metrópolis. El ordenamiento de las cuatro metrópolis habrá de propiciar la mejoría de sus estructuras productivas y sociales y un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas. La regulación del crecimiento en estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, a fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial, que ofrezcan oportunidades de inversión y empleo adicionales.

Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano. Se apoyará a las autoridades locales para que formulen o mejoren planes estatales de desarrollo urbano que consoliden los asentamientos humanos con capacidad de recepción de inversiones y población, y que complementarán la red de primera jerarquía. Para esto será indispensable consolidar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

Impulso a la participación ciudadana. El impulso a la participación comunitaria e individual en las diferentes fases de la política urbana promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios. También se buscará que los inversionistas privados sumen sus esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la prestación de los servicios públicos que se decida mediante la concertación pública.

Reforma agraria.

Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre

sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. La reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En nuestro país la reforma agraria ha sido un proceso histórico dinámico. En el marco de la gran diversidad de nuestro campo, desde principios de este siglo ha transitado por distintas etapas que tenían propósitos diferenciados: de la redistribución de la tierra cultivada, la reforma agraria dio paso a la ampliación de la frontera agrícola y a la colonización del territorio; al incremento y a la modernización técnica de la producción y a la organización de los productores; al surgimiento de sistemas crediticios, de comercialización y de abasto al sector ejidal.

De una estructura de la propiedad rústica severamente concentrada a principios de siglo, pasamos a cerca de 4.9 millones de unidades de producción en el ámbito rural. En ellas vive y trabaja 27 por ciento de la población del país.

Desde 1965, el crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha sido en promedio inferior al crecimiento de la población total. Al deterioro del campo y sus niveles de vida han contribuido: el atraso técnico y la escasa diversidad en la producción; el descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad; el rezago en la inversión pública y la descapitalización, y la incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Todos estos factores han conducido a un círculo vicioso de carencias y necesidades, que se manifiesta en que tres cuartas partes de la población en extrema pobreza residen en el campo.

Actualmente, 4.9 millones de mexicanos tienen dominio legal sobre 177 millones de hectáreas rústicas; de ellos, 3.5 millones son ejidatarios y comuneros agrupados en treinta mil núcleos agrarios con dominio sobre 103 millones de hectáreas, y 1.4 millones son propietarios privados de 74 millones de hectáreas. Como se ve, un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene dominio legal sobre sus propiedades. Con base en lo anterior, puede afirmarse que la falta de acceso a la tierra no constituye actualmente el principal problema agrario nacional.

Hoy existe un amplio proceso de fragmentación y polarización en la estructura agraria (en 1970 había 2.2 millones de ejidatarios y en 1991 eran 3.5 millones) que agrava una situación en que las unidades de producción no generan el ingreso suficiente para el sustento familiar. El trabajo migratorio, el traspaso de las actividades agropecuarias a las mujeres y las unidades familiares, y el traslado generacional de la titularidad agraria están dando origen a nuevos grupos sociales y organizaciones que no están previstas en la legislación, y para las cuales no existen programas ni instituciones adecuadas.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservaron los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; y se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). La representación rural se encuentra en una fase de amplia transformación que será determinante para el futuro del campo mexicano. Es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven a cabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campesino mexicano.

Para contribuir adecuadamente a revertir el deterioro económico, productivo y ambiental que ha sufrido el medio rural es necesario llevar a su término el proceso de regularización de la propiedad de la tierra y de titulación de predios, pues esto dará mayor certeza a los esfuerzos encaminados a consolidar la integración social y productiva de los campesinos. La integración social se sustenta en una propiedad rural legalizada que puede ser objeto de inversiones productivas y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural, son necesarias tres estrategias: I) Con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; II) Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al Artículo 27 constitucional; III) Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

A partir de lo anterior, el Plan se propone superar el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento. Para ello, se apoyará el trabajo que realizan los tribunales agrarios y se llevará a cabo un programa especial para atender los ejidos y comunidades que se encuentran en los distritos nacionales de riego. Además se impulsará la certificación y titulación de derechos ejidales y solares urbanos. Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con ello, se eliminarán los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Se promoverá en todas las entidades federativas la articulación de acciones para la creación de reservas territoriales con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de las autoridades ejidales. Mediante tales reservas se buscará propiciar una planeación adecuada de las actividades productivas en el agro y el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables.

Se dará certeza jurídica a todas las formas de propiedad, a través del fortalecimiento de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria, para evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias y se regularizarán la propiedad privada y su registro, con la participación de los gobiernos estatales y federal, así como de los propietarios, con el fin de apoyar a quienes poseen pequeñas extensiones de tierra.

Finalmente, se promoverá la transformación de las organizaciones rurales y campesinas como instrumento para combatir el minifundismo. Para ello, se reactivarán los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia.

4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.

La erradicación de la pobreza y de la marginación social se logrará sólo mediante una estrategia integral que permita proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promueva su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos.

En años recientes diversas políticas públicas permitieron avanzar en la atención a las demandas sociales y en el fortalecimiento de la relación del Estado con los grupos de la sociedad.

Entre esos logros destaca la construcción de una vasta infraestructura y el fortalecimiento de la participación social mediante una amplia red de organizaciones ciudadanas sustentadas en las tradiciones comunitarias y el espíritu solidario de la población. Estas experiencias perfeccionaron un método colectivo de trabajo para hacer frente a los problemas sociales de las comunidades.

En algunos casos, este esfuerzo no alcanzó cabalmente sus objetivos. Por un lado, se presentaron impedimentos a la concurrencia de todas las instancias públicas en los programas para atender a las regiones y a los grupos sociales de mayor prioridad; por el otro, el proceso de fomento y apoyo a las actividades productivas, una de las condiciones para eliminar las causas estructurales de la pobreza, no avanzó con la celeridad esperada.

Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.

Por su parte, la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición ineludible si se quiere romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginación. La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar.

Superación de la pobreza extrema.

Las familias en condiciones de pobreza extrema están inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentan mutuamente y reducen al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, muchas veces dichas familias no pueden beneficiarse de las políticas diseñadas para apoyar a la población en general. Las políticas aisladas, por su parte, no han sido suficientes para asegurar resultados positivos. Existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen.

La pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas. La política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana. La reducción de los niveles de pobreza requiere acciones sustanciales en los campos de la vivienda y los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de justicia. La concentración de recursos presupuestales en la atención a la pobreza extrema abre posibilidades para canalizar apoyos hacia estas áreas.

La política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país. Esta política se sustentará en la renovación del acuerdo social que consolide los consensos entre los diversos sectores de la sociedad y las organizaciones ciudadanas, y fortalezca, asimismo, la alianza del Estado con los grupos populares. Este acuerdo permitirá impulsar una amplia movilización de recursos y voluntades para mejorar el escenario social de los próximos años.

En ese contexto, la estrategia general consiste en actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecten el bienestar de la población y, al mismo tiempo, intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, imprimiendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. De esta manera, el esfuerzo colectivo contribuirá a que los programas públicos tengan efectos concretos en la población. La política de superación de la pobreza también se orientará al despliegue de las potencialidades productivas de las regiones y las personas. La equidad y el bienestar serán los criterios rectores para igualar oportunidades, compensar diferencias y promover el aumento de la productividad y de los ingresos de la población menos favorecida.

Las líneas de acción que marcarán el rumbo de la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción.

Provisión de servicios básicos. Un aspecto central para romper el círculo de la pobreza es la elevación sostenida y permanente de las capacidades productivas y culturales de los grupos sociales que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Esta acción se enfoca fundamentalmente a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos y, con ello, crear opciones reales para incrementar su ingreso personal y familiar.

Se dará impulso a una movilización sin precedentes para abatir los índices de deserción escolar y el analfabetismo. Acciones en este sentido serán la introducción de métodos educativos que estimulen capacidades de aprendizaje en diversos entornos sociales, mayor inversión en infraestructura escolar, y estímulos y apoyos adicionales a los maestros rurales e indígenas. Se ampliará, también, el número de becas otorgadas cada año, con el propósito de ofrecer un número mayor de oportunidades para el año 2000.

Los más severos problemas de pobreza se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunicaciones deficientes imponen altos costos para tener acceso a los servicios educativos y de salud, para recibir información básica o para aprovechar oportunidades de empleo en otras regiones. En estas áreas, la estrategia específica será proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), y atención médica básica y reproductiva. Elementos similares serán empleados en las zonas urbanas marginales, considerando sus condiciones particulares.

El eje será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye los desayunos escolares. El propósito será garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población. Otro aspecto será la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que éste se canalice efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único. En especial, el subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Se establecerá también un amplio programa de desayunos escolares, aprovechando la formidable experiencia que tiene México en esta materia. Así se podrán cubrir los requisitos nutricionales de los niños de familias de menores ingresos, asegurando su adecuado desarrollo.

En lo que corresponde al abasto social, que actualmente tiene una cobertura de 28 millones, se incrementará el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. En la red de tiendas del sistema social de abasto se garantizarán los volúmenes de distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales. A través de los comités rurales de abasto se garantizará la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el problema alimentario. En los próximos cuatro años se recapitalizarán las tiendas de consumo popular a cargo del sector público y en la medida en que persistan problemas de regulación de los mercados de productos básicos, se continuará la apertura de nuevas tiendas. Además, se distribuirán canastas básicas alimentarias; se surtirán despensas a albergues indígenas; y se distribuirán despensas para familias con niños becarios.

En lo que se refiere a la distribución de leche, que en 1995 atiende a casi 5.5 millones de beneficiarios, su cobertura se incrementará para que el consumo de niños y madres de escasos recursos cuente con este apoyo. Se tiene la meta de elevar el suministro de leche a niveles que cubran la demanda total al término de esta administración. Con el propósito de alentar la producción nacional de leche, el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los estados y los productores, analizará la viabilidad de impulsar proyectos regionales en zonas que sean productoras de ganado, y sin embargo presenten niveles de vida bajos.

En el área de vivienda, es indispensable promover el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción. La autoconstrucción constituye una modalidad de trabajo insuficientemente explorada. Se impulsará un programa intensivo de mejoramiento de vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción de pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones. Se dará apoyo con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica. El reto es mejorar la vivienda de los sectores menos favorecidos. Se promoverá el uso de materiales tradicionales para abaratar el costo en la conservación y el mejoramiento de viviendas.

El sistema de crédito a la palabra se convertirá en uno de los principales esquemas financieros para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en zonas marginadas. En la medida que las condiciones presupuestales lo permitan, se buscará la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas de mejoramiento de vivienda. Aprovechando las experiencias de los últimos años relativas a la integración de cajas de ahorro, y a partir de los fondos fiscales destinados a la producción o a la vivienda, se fortalecerá la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.

La integración efectiva de los grupos menos favorecidos requiere, en primer lugar, contar con un nivel mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos, como agua potable y drenaje. En todas estas acciones se evitará el deterioro ecológico. A este respecto, las comunidades pobres deberán tener acceso a medios de subsistencia que les permitan proteger sus entornos naturales.

La dimensión de los retos implica mejorar el servicio de agua potable, incrementar el tratamiento de aguas residuales y aumentar la capacidad de instalar agua potable. Asimismo se dotará de agua potable y alcantarillado a un mayor número de comunidades de menos de ochenta mil habitantes, de manera que para el año 2000 la mayoría de las localidades que van de cien a ochenta mil habitantes cuenten con estos servicios.

Se proporcionará energía eléctrica a las comunidades del país con más de cien habitantes. Para las que sean menores y donde no sea posible introducir la red, debido a su dispersión y al costo, se considerarán formas no tradicionales de generación de energía eléctrica.

Se realizará, también, un ordenamiento ecológico que permita que las actividades productivas se lleven a cabo de acuerdo con las condiciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico. Por ello, se establecerán programas de apoyo a propietarios de bosques y selvas; se regularizará la tenencia de la tierra en zonas críticas para evitar la incertidumbre y la depredación, y se impulsarán convenios entre los propietarios de selvas y bosques, productores indígenas y campesinos y el gobierno, para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

Finalmente, un elemento formal del bienestar generalizado es el acceso a una impartición de justicia expedita y eficaz, por lo cual se incrementará sustancialmente el número de juzgados, tanto en zonas rurales como urbanas, para acercar los servicios a la población. Se mejorarán las funciones de los órganos jurídicos para garantizar su presencia en aquellos tribunales en los que aún no existan. Asimismo, se fomentarán los estímulos económicos dirigidos a despachos de asesoría jurídica gratuita para que éstos extiendan su presencia en las regiones prioritarias.

Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso. Aumentar las capacidades personales de la población no es suficiente si no existen oportunidades reales para el trabajo y la producción. Los apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen.

En el periodo 1995-2000 se dará decidido apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras alimentadoras, así como a los trabajos de conservación de las ya existentes.

Simultáneamente, se impulsará la ejecución de proyectos productivos, sobre todo el aumento de la producción agropecuaria, en zonas rurales alejadas de los centros urbanos. Para lograr este propósito, se reorientarán los programas suscritos en los convenios para el desarrollo social y se imprimirá un mayor impulso a las acciones productivas que generen más fuentes de empleo. En este aspecto, se fortalecerá el apoyo a los campesinos dedicados a la economía de subsistencia o con predios menores a tres hectáreas.

Igualmente, se impulsarán las empresas y proyectos agroindustriales de orientación social, con el propósito de preservar las empresas constituidas y multiplicar sus posibilidades de mejoramiento. Otros instrumentos que se fortalecerán serán los fondos de financiamiento que impulsen labores artesanales, mediante la ampliación de su cobertura financiera y el fortalecimiento de las actividades de comercialización y fomento a la producción.

Desarrollo de los pueblos indígenas.

México se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Más de seis millones de indígenas padecen pobreza; casi todos ellos viven en municipios con altos grados de marginalidad. El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.

La magnitud de los retos a que se enfrenta el país señala la urgencia de que todos los grupos que constituyen la sociedad civil, incluidos los indígenas, converjan en el esfuerzo nacional

para superarlos. Esta convergencia debe construirse a través del diálogo y el respeto entre todos los grupos, y debe reforzarse por la coincidencia de las aspiraciones por alcanzar mayor justicia y equidad, y la necesidad de que nuestra democracia se perfeccione.

Un primer paso hacia esta convergencia se dio con la reforma al Artículo Cuarto constitucional, en el cual se reconoce la diversidad cultural de la Nación. La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indígenas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático. En este sentido, la erradicación de la pobreza extrema de los pueblos indígenas es una tarea indispensable para avanzar en el proceso de modernización del país, fortalecimiento del Estado de Derecho e integración social para el desarrollo productivo.

El Gobierno de la República tiene la convicción de que la marginación de estos grupos y comunidades es un obstáculo para el desarrollo integral de la Nación. Esto implica que en el largo plazo ningún grupo ni comunidad, los indígenas incluidos, podrán quedar al margen de la integración nacional. La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones. La integración deberá realizarse de manera respetuosa y condensada, para que sean los propios pueblos indígenas quienes fijen ritmos. La educación, el empleo y el aumento en la productividad de las regiones indígenas son piezas esenciales para lograr esta meta.

Con el propósito de cumplir su compromiso con los indígenas, el Gobierno de la República convocará a la participación de todos los grupos sociales. Este propósito debe concretarse, en primer lugar, en un ejercicio autocrítico dirigido a las políticas públicas encaminadas a contrarrestar el retraso social y la marginación cultural de los indígenas. En este ejercicio será necesaria la participación de los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil.

En segundo lugar, se promoverá el respeto estricto de los derechos que les corresponden a los indígenas como ciudadanos mexicanos. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer irrestrictamente las libertades individuales. Será necesaria una revisión exhaustiva de la legislación vigente que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias y violente la diversidad cultural del país. La relación del Estado con los grupos indígenas implica construir nuevos equilibrios políticos que incluyan a todos los actores nacionales. Dar forma y permanencia a una nueva alianza para el bienestar social demanda la incorporación de los indígenas al desarrollo nacional.

El Plan considera fortalecer la participación democrática de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones, a partir del respeto a sus formas de organización social y tecnologías. Asimismo habrá que ampliar la coordinación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para garantizar el acceso expedito de los pueblos indígenas a la administración, impartición y procuración de justicia.

Se propone construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas basada en el conocimiento, reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de la nación, y promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición, ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades.

Atención a grupos vulnerables.

En todas las sociedades existen importantes segmentos marginados por razones de edad, de condiciones físicas o, en ciertos casos, de sexo. El Gobierno de la República dará atención especial a los grupos de mexicanos que se encuentran en situaciones desventajosas, a fin de garantizar su acceso en condiciones de equidad al proceso de desarrollo. De manera particular, se atenderá a los jóvenes con desventajas económicas y sociales, que requieren apoyos especiales para su integración al desarrollo; a los trabajadores migratorios, quienes están expuestos constantemente al deterioro de su nivel de vida; a las personas con discapacidad, quienes deben gozar de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, y a las personas de la tercera edad que, al dejar de participar en actividades económicas formales constituyen uno de los sectores más desfavorecidos.

La principal estrategia para lograr la integración social y productiva de los grupos más vulnerables a los niveles de bienestar y desarrollo que demanda la Nación es impulsar una autosuficiencia basada en la superación personal y en la adquisición de capacidades para ejercer, en condiciones de igualdad, los derechos que les reconoce la Constitución. Esta estrategia deberá complementarse con modificaciones al marco jurídico para consolidar su establecimiento y observancia en los niveles federal, estatal y municipal, al mismo tiempo que se impulse el fortalecimiento de las organizaciones que agrupan a estos segmentos de la población. Por otra parte, se impulsará la actividad de las instituciones y organizaciones especializadas que brindan servicios de promoción y atención a estos grupos.

Las estrategias y acciones específicas para cada uno de estos grupos serán definidas en los siguientes programas especiales.

Integración de los jóvenes al desarrollo. La población juvenil constituye un factor dinámico en el contexto social, económico y demográfico de las naciones. En el marco de las transformaciones que caracterizan la presente época, los jóvenes se presentan como protagonistas esenciales del cambio.

Esta población de 15 a 29 años de edad, asciende en 1995 a poco más de 27 millones de personas, que representan 30.6 por ciento de la población total. El perfil educativo de la población joven refleja las mejoras alcanzadas por el sistema de enseñanza, ya que en ella el porcentaje de analfabetismo es de 4 por ciento, contra 17.4 que se registra en la población de treinta años y más. Sin embargo, existen alrededor de un millón de jóvenes que no saben leer ni escribir, y su atención resulta impostergable.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, los jóvenes aportan la mayor parte del incremento que registra año con año la PEA, unos porque se retiran temporalmente del sistema educativo, y otros porque concluyen algún ciclo terminal. De cada cien jóvenes 18 se dedican al estudio, 54 trabajan o buscan ocuparse y 25 se dedican a los quehaceres del hogar; los tres restantes están en otra situación de inactividad. Esta distribución, desde luego, cambia según la edad, ya que mientras 42 de cada cien jóvenes de 15 a 19 años están trabajando, tal proporción aumenta a 65 en el caso de los que tienen entre 25 y 29 años.

Atención particular merecen las mujeres de 15 a 19 años, ya que de cada cien 35 estudian, treinta trabajan y 35 se dedican a los quehaceres domésticos. Esto está relacionado con el hecho de que 15.5 por ciento de este grupo de mujeres están unidas o casadas y 12 por ciento tiene al menos un hijo. Es deseable que las mujeres pospongan la edad de su primera unión, para que puedan estudiar o trabajar y estar en mejores condiciones para formar una familia.

El Gobierno de la República propone los siguientes objetivos y estrategias para contribuir a la integración de los jóvenes al desarrollo:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes.
- Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. La incorporación de los jóvenes al desarrollo requiere que hayan cursado por lo menos el ciclo básico obligatorio de educación primaria y secundaria. Sólo así podrán desarrollar sus capacidades e incorporarse a los procesos productivos nacionales.
- Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico.
- Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal.
- Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles.
- Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas, que es una actividad preferida por la mayoría de los jóvenes y constituye un elemento esencial de su formación, por cuanto alienta el espíritu de competencia y es benéfico física y psicológicamente.
- Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística.
- Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal.
- Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos afectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.

Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes. Uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana es el de los trabajadores migrantes. El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado laboral los obliga a buscar opciones fuera de sus comunidades, pues en ellas persisten la inseguridad laboral, la falta de vivienda digna, la mala alimentación y la marginación de la cobertura educativa y de salud.

En 1993, de las personas ocupadas en el sector agropecuario, 1.6 millones eran jornaleros, peones o trabajadores a destajo. Estos son en su gran mayoría (87 por ciento) hombres jóvenes, ya que uno de cada cuatro tiene entre 15 y 19 años y otro entre 20 y 29 años. Gran parte de estas personas venden su fuerza de trabajo en plantaciones que los ocupa temporalmente, por lo que deben migrar para encontrar ocupación la mayor parte del año. Aproximadamente la mitad de estos trabajadores perciben ingresos mensuales equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos.

Se ha dividido a las entidades del país en tres grandes zonas de acuerdo a la tasa de movilidad de los trabajadores migrantes y al tipo de productores que ahí se localizan: zonas de expulsión, conformadas por los lugares de origen de los trabajadores migrantes, como Guerrero, Oaxaca y Michoacán; zonas intermedias, en regiones que ofrecen empleo temporal cerca de

los lugares de origen de los jornaleros, como Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí; y zonas de atracción, que comprenden los estados donde los trabajadores buscan contratarse por temporadas prolongadas, como Nayarit, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Las líneas de acción previstas en el Plan para esta población, procuran fomentar la organización social como base para la detección de necesidades y demandas, y estimular su colaboración para evaluar los resultados de las acciones que se emprendan en su favor. Asimismo, se impulsarán el desarrollo de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

Se impulsarán programas de educación y de capacitación para el trabajo que tomen en cuenta sus labores características, de manera que su condición migratoria no trunque su formación y eleve su productividad.

Será necesario consolidar sistemas de coordinación interinstitucional que garanticen respuestas acordes y oportunas a las necesidades de la población, de la misma forma que se deberán promover esquemas de descentralización en el marco del federalismo, que permitan una mayor capacidad de respuesta a los problemas propios de cada región.

Incorporación de la población discapacitada al desarrollo. Las personas que por causas naturales o accidentales han visto mermada su capacidad física, merecen especial respeto y el apoyo decidido de la sociedad. Los discapacitados son ciudadanos que forman parte, con derechos y obligaciones, de la sociedad mexicana.

Estudios recientes estiman que hasta diez por ciento de la población total padece algún tipo de discapacidad. Un número tan elevado de ciudadanos no puede permanecer segregado y limitado en su vida cívica, laboral y social.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea, como uno de sus objetivos, prestar particular atención a este sector de la población y a sus familiares, con el propósito fundamental de promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Para lograr lo anterior, se plantean como estrategias principales:

- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas; una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y laborales y que propicie su acceso a los servicios de salud, de educación y de capacitación.
- Diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada en tres aspectos fundamentales: atención médica, educación y rehabilitación.
- Revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general, en beneficio de la población discapacitada.

La presente administración se ha comprometido a promover la salud y la prevención de la discapacidad; para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone crear el Sistema de Información sobre Población con Discapacidad (SIPD), que proporcionará el apoyo necesario para la planeación, programación y evaluación de las acciones realizadas por las instituciones, públicas y privadas, involucradas en la detección, atención y prevención de las discapacidades. Junto con este Sistema, se elaborará un Registro de Población con Discapacidad, con el fin de establecer con mayor eficiencia las necesidades de este grupo de personas.

El Plan deberá ocuparse de asignar, a través del sector salud, los recursos necesarios para la prevención de defectos al nacer y la atención de las enfermedades crónico degenerativas. Además, el sector educativo garantizará el acceso de las personas discapacitadas a los servicios de educación, cultura y recreación y a la práctica del deporte organizado; se concederá particular atención a los niños y a la población indígena.

Resulta de particular importancia propiciar la incorporación de la población discapacitada al mercado de trabajo, para lo cual se desarrollarán programas especializados de capacitación y se prestará asesoría para la realización de proyectos que resulten viables.

Dentro de la planeación de la obra pública, se vigilará la adecuación de la infraestructura y los servicios públicos, a fin de que puedan ser utilizados por parte de las personas discapacitadas, y se continuará la revisión del marco jurídico, para abordar y superar las limitaciones contenidas en el mismo, relativas a esta población.

Bienestar para los ciudadanos de la tercera edad. Los avances de los últimos años en materia de salud y bienestar social han permitido extender la expectativa de vida de la población. Sin embargo, estos avances en muchas ocasiones no han ido acompañados por la creación de condiciones económicas y sociales propicias para una vida digna.

Las acciones en materia de desarrollo social deben considerar, necesariamente, como uno de sus objetivos, que esta población tenga una vida digna y tranquila, con los servicios de sustento, salud, vivienda y recreación que demanda. La atención a este grupo, que involucra a la sociedad en su conjunto, habrá de traducirse en acciones concretas orientadas al funcionamiento de una seguridad social justa, que les permita retirarse de la vida laboral sin detrimento de su bienestar; a la ampliación de los servicios educativos, culturales, de reposo y recreación y al aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.

Se debe, asimismo, facilitar a estas personas el acceso preferencial, y a bajo costo, a bienes básicos de consumo y a los servicios urbanos, y brindarle apoyo decidido a las instituciones públicas y privadas que les proporcionan ayuda asistencial, particularmente cuando las personas se encuentran en condiciones de soledad e indigencia.

El país al que aspiramos los mexicanos será más grande en la medida en que todos los sectores que componen la sociedad participen en su desarrollo; también, en la medida en que toda su población, particularmente la que se encuentra en condiciones de mayor desventaja, se vea beneficiada en su nivel general de vida.

4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social.

La política de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concibe a partir del esfuerzo realizado por los mexicanos, a lo largo de este siglo, en la construcción de las instituciones y las bases materiales para su bienestar y el progreso. Considera también, con objetividad y realismo, lo que nos falta por alcanzar, así como la complejidad de los nuevos retos sociales a que la nación se enfrenta. Asume, igualmente, que la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo es consecuencia de problemas estructurales del mismo, que han terminado por representar un obstáculo para avanzar hacia los ideales constitucionales de justicia social, democracia y libertad.

Carácter integral de la política de desarrollo social.

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

La política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. Se persigue que todas las acciones públicas se orienten en un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda.

Asimismo, se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes, con el fin de procurar la mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles. La dispersión debilita la capacidad del gobierno y de la sociedad para responder al legítimo reclamo de más y mejores satisfactores sociales. Por ello, no se permitirá la duplicación de funciones por falta de coordinación, ni tampoco habrá tolerancia ni se permitirá el dispendio de los recursos públicos.

Descentralización.

El Gobierno de la República, acorde con los propósitos del nuevo federalismo, transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados.

La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo. De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Un primer paso será una revisión del marco jurídico vigente, que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. A este respecto, el Gobierno Federal observa con interés la iniciativa de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de Ley de Desarrollo Social. También será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales.

Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado.

Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones a través de un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad y, sobre todo, que fomente la participación social y ciudadana. La exigencia de corresponsabilidad deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones. La participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones comunitarias son valores insustituibles. La participación social organizada en las ciudades es no sólo un método para mejorar la calidad de vida sino, sobre todo, un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social y a humanizar la vida urbana.

La participación ciudadana se inscribe en la conformación de una cultura cívica al servicio de la justicia, la libertad y la democracia. Se trata de que todos, gobierno, actores sociales,

grupos productivos, antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración social y productiva de los mexicanos.

En los programas sociales, la honestidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos constituyen no sólo una obligación legal y política, sino también un compromiso ético de los servidores públicos. La atención a los problemas sociales que padecen los sectores menos favorecidos es una responsabilidad delicada que requiere procedimientos rigurosos en el control del gasto. Por ello, la sociedad deberá desempeñar más activamente la función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al bienestar social. Se trata de arraigar y hacer más eficaces las funciones de la Contraloría Social, mediante la integración de un consejo ciudadano que tenga capacidad para supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales y el uso de los recursos destinados al combate a la pobreza.

Un aspecto relevante en este sentido es definir de manera consensada los métodos y los procedimientos para determinar la población y las regiones prioritarias, así como los criterios de distribución de recursos a los estados y los municipios.

En México, en las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar. Será una alianza nacional para el bienestar en la que se buscará encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de naturaleza social. La importancia de la nueva alianza radica en su capacidad para robustecer el carácter integral de la política social, así como para dotarla de una auténtica dimensión como política de Estado.

La nueva política de desarrollo social será una política de Estado. Esto es, una política de y para la comunidad nacional en su conjunto. Por ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más seguro espacio para todos. En tanto política de Estado, debe ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa. El Gobierno de la República convocará a todos los actores sociales a integrar sus esfuerzos para impulsar el trabajo hacia los sectores de la población y las regiones que todavía no se integran plenamente al desarrollo.

5. Crecimiento Económico.

5.1 Objetivos de la Política Económica.

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.

Una tasa de crecimiento económico elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

Assegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sos-

tenido. El aumento significativo del ingreso nacional dará los recursos para una política social ambiciosa; proveerá los medios que se requieren para construir un mejor sistema de procuración e impartición de justicia; propiciará una situación social menos proclive a la delincuencia. El avance político será firme y sano, ajeno a enconos y confrontaciones estériles, en la medida en que haya condiciones de progreso material. México será un país más respetado en la comunidad internacional en la medida en que su economía sea próspera.

La mayor urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico y sostenido proviene de la necesidad de generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa, cercano al tres por ciento anual. Puesto que la población económicamente activa es de alrededor de 35 millones, cada año algo menos de un millón de personas buscan incorporarse al mercado de trabajo.

El rápido crecimiento de la población económicamente activa resulta de la incorporación al mercado de trabajo de mexicanos nacidos en décadas pasadas, cuando la tasa de crecimiento demográfico era mayor que en la actualidad. Otro factor es la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo. El desafío de México no es sólo reducir el desempleo abierto, sino mejorar la calidad del empleo, mediante la generación de oportunidades de trabajo bien remunerado en el sector formal de la economía.

Se estima que para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi cinco por ciento anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos históricos, la economía mexicana debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas. De ahí que una meta del Plan Nacional sea que, una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, *se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.*

El crecimiento sostenido de la economía, del empleo y de los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad, requiere de la inversión para aumentar la infraestructura, las instalaciones y la maquinaria para la producción de todos los sectores económicos. Sin inversión suficiente no es posible ampliar la capacidad productiva ni absorber el aumento de la mano de obra.

De ahí la importancia de promover políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y estabilidad, que estimulen la inversión nacional y extranjera. El nivel de inversión depende de los recursos disponibles para su financiamiento, que provienen del ahorro interno y externo. Para que haya inversión, indispensable para el crecimiento económico, hace falta el ahorro interno, preferiblemente complementado por el ahorro externo.

Para alcanzar sostenidamente una tasa anual de crecimiento económico superior al cinco por ciento, la inversión total debe exceder anualmente el 24 por ciento del PIB. Financiar esa inversión de manera que el ahorro externo sea un sano complemento y no un sustituto del ahorro nacional, requiere que este último aumente significativamente. En 1994, el ahorro interno fue de cerca de 16 por ciento del PIB; es necesario que ahora se incremente progresivamente, para que a finales de siglo equivalga a por lo menos 22 por ciento del PIB.

El crecimiento económico depende no sólo del esfuerzo de inversión y ahorro, sino también de la eficiencia con que se utilicen los medios de producción y la mano de obra. Entre más productiva y eficazmente se asignen y usen los recursos de la sociedad, mayor será el crecimiento del producto nacional y del empleo. Consecuentemente, el aumento en la productividad y la eficiencia recibirá la mayor importancia en la estrategia para promover el crecimiento económico.

Es fundamental que el crecimiento económico tenga el mayor efecto posible en la generación de empleos productivos. Con vistas a generar más empleos con mejores retribuciones,

se promoverá que el mercado laboral estimule al máximo la utilización eficaz de la mano de obra en los procesos productivos.

Además, el crecimiento económico debe ser sustentable. Con ese fin, las políticas de aliento al crecimiento económico se aplicarán en conjunción con estrategias, programas y acciones que tiendan a mejorar las condiciones ambientales y a promover un uso racional de los recursos naturales.

Para que el crecimiento económico coadyuve eficazmente a la consecución de todos los objetivos del desarrollo nacional, debe ser permanente, y evitar la aparición de crisis recurrentes que frenan el progreso. Asimismo, para ser viable y sostenible debe tener bases financieras vigorosas y estables.

Un crecimiento elevado, sostenido y equitativo también requiere condiciones de creciente estabilidad de precios. En condiciones de alta inflación, tarde o temprano, el crecimiento económico se agota y desemboca en crisis financieras. Además, el crecimiento así logrado es inequitativo, pues la inflación contribuye a la reducción del ingreso real de la mayoría de la población.

5.2 Antecedentes.

Entre 1950 y 1970, México logró tasas de crecimiento económico elevadas, que promediaron anualmente 6.6 por ciento, lo que significó un aumento del tres por ciento anual del producto *per cápita* del país. De principios de los setenta en adelante, México ha registrado crisis económicas recurrentes, con una periodicidad casi sexenal, y una desaceleración pronunciada del crecimiento económico. Entre 1970 y 1994, el crecimiento del producto del país tuvo una tasa media anual de 3.9 por ciento. Peor aún, entre 1981 y 1994 esta tasa fue de 1.4 por ciento. En ese lapso el producto *per cápita* se redujo en casi siete por ciento. Además, el estancamiento económico ha ocurrido precisamente cuando, por razones demográficas y sociales, la demanda por empleos ha crecido a las tasas más elevadas de la historia.

Debido al insuficiente crecimiento económico, México se enfrenta a un problema muy grave de desempleo y de empleo de baja productividad, tanto en el campo como en las ciudades. La población no tiene acceso suficiente a ocupaciones bien remuneradas en el sector formal de la economía. Vencer la crisis y promover el crecimiento económico es asunto fundamental de la estrategia de desarrollo y el Plan asigna a estas tareas una prioridad estratégica central.

Para ser eficaces, las acciones de promoción del crecimiento económico deben partir de la identificación de las condiciones que propiciaron la desaceleración económica y las crisis recurrentes, para corregirlas. Asimismo hace falta establecer los medios indispensables y los recursos disponibles para impulsar el progreso.

La insatisfactoria evolución de la economía mexicana durante buena parte del último cuarto de siglo ha padecido, según el momento, uno o varios de los siguientes fenómenos adversos:

- Una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia e inhibitoria de la inversión productiva y del empleo de la mano de obra.
- Insuficiencia del ahorro interno con marcados periodos de contracción del mismo, por disminuciones ya sea del ahorro del sector público, o del sector privado.
- Lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo que se utilizó para financiar déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, de caída del ahorro interno, y de expansión acelerada de la demanda agregada.

En las crisis financieras y de balanza de pagos de 1976 y 1982, tuvo una importancia especial el severo deterioro de las finanzas públicas y la consecuente contracción del ahorro público. Influyó también que se mantuviera una estructura económica obsoleta en relación a los desarrollos de la economía internacional. En ambas crisis, el desequilibrio fiscal fue transitoriamente compensado por una amplia disponibilidad de financiamiento externo. Sobrevaluación cambiaria, contracción del ahorro público, cuenta corriente ampliamente deficitaria, y fuertes entradas de financiamiento externo fueron fenómenos que precedieron al estallido de las crisis de aquellos años.

Durante el lapso 1983-88 el ahorro interno aumentó y prácticamente no hubo ahorro externo. Fueron años de estancamiento económico, pues la inversión total disminuyó por la falta de ahorro externo, y porque el ahorro interno se utilizó en parte para pagar el servicio de la deuda externa contraída en años anteriores.

La crisis fue aún más profunda debido a que a principios de los años ochenta las rigideces estructurales de la economía se acentuaron como una pretendida respuesta a la propia crisis. El control de cambios y de precios, las severas restricciones al comercio internacional y el aumento de subsidios al sector paraestatal y al sector privado fueron algunas de las medidas que hicieron aún más difícil la recuperación de la economía. Esta situación comenzó a modificarse gradualmente a mediados de la década, cuando se inició un proceso de apertura comercial y de corrección estructural de las finanzas públicas.

A partir de 1988 el proceso de ajuste estructural se aceleró. La apertura comercial prácticamente se generalizó, se abrieron nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresas públicas y se aligeró la regulación de varios sectores económicos. También se fortalecieron significativamente las finanzas públicas, lo que mejoró el ahorro público.

Infortunadamente, el indispensable proceso de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, a pesar de que entre 1989 y 1994 el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia. En ese lapso la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tres por ciento. Si se toma en cuenta la transformación estructural y el cuantioso ahorro externo disponible, puede verse que el crecimiento económico de esos años resultó particularmente reducido. Es muy ilustrativo el caso de 1993, cuando ingresó ahorro externo equivalente a casi siete por ciento del PIB y se alcanzó un crecimiento del Producto de sólo 0.6 por ciento.

El desaliento de la población que se dio al estallar la crisis financiera a que hoy se enfrenta México proviene, en parte, de que no se satisficieron las expectativas de crecimiento económico a que, en su momento, dio lugar el proceso de cambio estructural acompañado de fuertes flujos de capital hacia nuestro país. Nuevamente, la crisis fue precedida de un periodo en que confluyeron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedente en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso respecto a las monedas de nuestros principales socios comerciales.

El problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB. Para que una economía se mantenga viable y solvente, debe generar, a través del crecimiento, los recursos necesarios para retribuir el ahorro interno y externo. Más allá de los fenómenos financieros de corto plazo y de la violencia que detonaron y magnificaron la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora conocemos, de haber contado nuestra economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó.

La insuficiencia en el crecimiento de la economía durante los últimos años, a pesar del cambio estructural y de la amplia disponibilidad de ahorro externo, se explica en gran medida por la evolución que tuvo durante el mismo lapso el ahorro interno. No hay duda de que, si durante esos años el ahorro interno se hubiese mantenido al menos estable, se habría tenido un crecimiento más dinámico de la inversión y del PIB. Sin embargo, entre principios de 1988 y 1994 el ahorro interno disminuyó sistemáticamente como proporción del PIB, del 22 a menos del 16 por ciento. Dado que el ahorro público se fortaleció durante el mismo lapso, la caída del ahorro interno reflejó lo ocurrido en el ahorro privado, que en ese tiempo se contrajo en más de siete por ciento del PIB.

Por supuesto, el comportamiento del ahorro privado depende en mucho de las políticas económicas. Entre los factores que ayudan a explicar la caída del ahorro privado destaca la apreciación no sostenible del tipo de cambio real. La apreciación real de la paridad siempre promueve el aumento del consumo en detrimento del ahorro. También hay que recordar que en México una fuente importante del ahorro y la inversión privada ha sido la reinversión de utilidades de las empresas. Es probable que la reducción del margen de utilidades que necesariamente causó el proceso de apertura y de mayor competencia económica interna y externa haya sido mucho mayor al apreciarse el tipo de cambio real. En otras palabras, el efecto en la moderación de utilidades que deliberadamente buscó la apertura a la competencia internacional se exacerbó con la apreciación real de la paridad y afectó el ahorro de las empresas. La caída del ahorro también fue influida por la baja en los impuestos al consumo que dispuso la reforma tributaria de fines de 1990. Un factor adicional que contribuyó a elevar el consumo y disminuir el ahorro fue la disponibilidad de crédito, que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas.

La debilidad del crecimiento también se explica por el efecto de la paridad real sobre la inversión. La apreciación real de la paridad hizo más atractiva la inversión en los sectores de bienes y servicios no comerciables internacionalmente que en los sectores de bienes comerciables que, como las manufacturas y la agricultura comercial, usualmente tienen un mayor efecto multiplicador en la actividad económica. Cabe señalar que durante los últimos años, el cambio estructural por el que atravesó nuestra economía incidió sobre su tasa de crecimiento, como consecuencia de que el acervo de capital con que contaba nuestro país, apropiado para una economía esencialmente cerrada al comercio internacional, tuvo que ser reemplazado conforme se dio el proceso de apertura comercial. Así, al dedicarse a reemplazar capital obsoleto, parte del esfuerzo de inversión realizado en los últimos años no se reflejó en una expansión de la planta productiva, sino que mantuvo el nivel de la capacidad productiva en el contexto de una economía abierta.

Es necesario señalar que la transformación de la economía, resultado de los procesos de desregulación y apertura comercial, contribuyó a elevar la eficiencia del aparato productivo y, en esa medida, fue natural observar un proceso de apreciación real de la paridad. Sin embargo, cuando la paridad real se aprecia por encima del nivel que puede sustentar la mayor productividad del país, se genera un fenómeno de sobrevaluación cambiaria que, a su vez, resulta en desequilibrios que inhiben tanto el crecimiento económico, como el aumento de las retribuciones a los trabajadores.

A partir de una visión retrospectiva más amplia, puede concluirse que la insuficiencia del ahorro interno ha sido el elemento común y fundamental en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido nuestro país y la causa principal del estancamiento económico que nos ha aquejado durante buena parte de las últimas dos décadas.

Ahora debemos hacer frente a varios retos. El primero consiste en superar exitosamente la crisis financiera actual, lo que supone aplicar con disciplina y perseverancia las acciones en marcha hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero, se reduzcan significativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y se empiece a dar un proceso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo. El segundo es consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. El tercero significa emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno. Esto es indispensable para evitar la repetición de las crisis intermitentes que nos han aquejado durante mucho tiempo.

Alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido es hoy un imperativo no sólo económico, sino social y político. Es condición esencial para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Las perspectivas del país no deben ser las del estancamiento. El futuro de México debe ser de crecimiento para responder a las necesidades de empleo bien remunerado de la población. Cualquier esfuerzo que deba hacerse para alcanzar ese crecimiento valdrá la pena.

5.3 Estrategia general para el crecimiento.

Para generar los empleos bien remunerados que la población requiere, la economía del país debe crecer a tasas elevadas e inducir una forma de crecimiento que favorezca la absorción de mano de obra.

El Plan propone una estrategia de crecimiento que evite la recurrencia de crisis que han ocasionado retrocesos en términos de estabilidad, empleo y bienestar social. Aprovechando la experiencia pasada, evitaremos prácticas y estrategias que en el corto plazo han propiciado un crecimiento de la economía y avances en diversas áreas, pero que a la postre han mostrado su incapacidad para generar un crecimiento sostenible cuyos frutos sean compartidos por toda la población.

La expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse sólo por dos vías: incrementando, mediante la inversión, los factores de la producción, y elevando la productividad de esos factores. En estos dos puntos se centrará la nueva estrategia de crecimiento económico. En relación con la mayor productividad, conviene destacar que el régimen tributario y el marco regulatorio habrán de desempeñar un papel fundamental. Ello permitirá, al utilizarlos adecuadamente, que con los mismos recursos con que cuenta la economía podamos incrementar el producto nacional.

La estrategia económica, que reconoce la necesidad de elevar el ahorro interno, pondrá especial cuidado en asegurar el abatimiento sano y permanente de la inflación. La estabilidad macroeconómica permite un horizonte más amplio para la planeación y para la evaluación de proyectos productivos, al tiempo que constituye un incentivo para la generación de ahorro a mayores plazos. Sólo cuando la inflación es baja el ahorro se traduce en mayor inversión y ésta, a través del crecimiento de la actividad económica y el empleo, en beneficios tangibles para la población. En cambio, la inflación, además de inhibir el ahorro y la inversión, al erosionar el poder adquisitivo de los salarios y de los activos financieros lesiona en forma desproporcionada a los trabajadores y a la población de menores ingresos. Por eso, cuando la inflación es persistente y elevada, el crecimiento se vuelve inequitativo y la distribución del ingreso se deteriora. Por lo anterior, resulta ineludible esforzarse, de manera sana y permanente, para alcanzar la estabilidad de precios.

El impulso a la inversión comprenderá lo mismo la inversión en capital físico que la elevación de la calidad de la fuerza de trabajo. Esto último involucra tanto la educación y capacitación de los trabajadores como la procuración de condiciones de salud, nutrición y vivienda digna. En la medida en que se consiga elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo, su aportación al desarrollo nacional será mayor. Asimismo, la mayor productividad deberá redundar en niveles salariales más elevados.

Por lo que se refiere a la inversión en capital físico, en los próximos años se emprenderán acciones con el propósito no sólo de aumentar su volumen, sino de provocar la modernización tecnológica que nos haga más competitivos y nos permita aprovechar mejor los flujos internacionales de comercio e inversión.

El proceso de inversión puede darse sólo si existen los recursos para financiarlo. Por ello, el propósito de aumentar la inversión supone, al mismo tiempo, un esfuerzo para promover fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con esto se entiende el papel central que tiene el ahorro para fomentar el crecimiento y el empleo. La inversión constituye el eslabón que vincula al ahorro con el crecimiento y el empleo.

La estrategia encaminada a fomentar el ahorro interno con el objeto de evitar la dependencia del ahorro externo para financiar los requerimientos de inversión que exige el crecimiento equivale a proponer que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea sostenible en el largo plazo. La disponibilidad de ahorro externo, empero, permite a nuestra economía invertir a un ritmo superior que si la inversión fuese financiada únicamente con ahorro interno. Por lo tanto, el ahorro externo abre oportunidades muy significativas para promover una tasa de crecimiento de la economía más elevada y un mayor volumen de empleo. El uso prudente del ahorro externo requiere que éste se destine principalmente a la ampliación de la planta productiva y de la oferta de productos comerciables. De este modo, con la maduración de los proyectos de inversión crecerá la capacidad de pago de nuestra economía.

La inversión desempeña un papel fundamental en la promoción del crecimiento económico como una forma de ampliar el nivel de empleo. Sin embargo, el Plan propone no sólo proveer más empleo, sino que ese empleo sea mejor remunerado; por ello la elevación de la productividad adquiere una importancia igualmente prioritaria. De no procurar el aumento en la productividad, el crecimiento de la economía estaría apoyado exclusivamente en la expansión del ahorro e implicaría tanto una gradual pérdida de competitividad frente a la producción externa, como la imposibilidad de mejorar permanentemente las remuneraciones reales. En las últimas décadas, nuestro crecimiento económico se ha apoyado fundamentalmente en una expansión del capital, mientras que la productividad conjunta de los factores de la producción ha contribuido en una proporción relativamente modesta. Es imperativo fomentar el aumento de la eficiencia en todos los ámbitos, promover la adquisición, difusión y generación de tecnología y, al mismo tiempo, orientar la inversión hacia aquellos sectores donde el efecto sobre la producción es más que proporcional al incremento en los factores. En muchos países, este último punto ha sido el factor determinante para contar con tasas de crecimiento más elevadas.

En relación con este tema el Plan propone un conjunto de acciones encaminadas a eliminar distorsiones que limitan la eficiencia en diversos sectores clave de la economía. Entre estas acciones destaca la reducción de la brecha entre el costo del empleo y la remuneración real al trabajador, el abatimiento de los costos de transacción en el mercado laboral, la promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo, y la desregulación en beneficio sobre todo de las pequeñas empresas para aprovechar su amplia capacidad de absorber mano de obra.

Sólo una estrategia con estas características permitirá que el crecimiento económico se traduzca en la generación de empleos bien remunerados en forma sana y sostenible. La conformación de una estructura de incentivos apropiados facilitará, además, el acceso de la fuerza de trabajo al mercado formal del empleo, con los beneficios para los trabajadores que marca la ley.

El Plan supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología. En el intercambio de bienes y servicios habremos de contar con un mecanismo que permita alentar la creación de más y mejor empleo, promover una distribución más equitativa del ingreso, y elevar la competitividad de nuestra economía. Por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos. Este proceso dará a nuestros productores acceso a insumos en condiciones similares a las que tienen sus competidores externos y pondrá al alcance de nuestros consumidores una gama amplia de productos con precios accesibles. En todo momento aseguraremos que la competencia, tanto entre productores nacionales como con productores extranjeros, se dé sobre una base justa.

La estrategia económica de ampliar la capacidad productiva a través de la promoción del ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener un equilibrio adecuado entre la demanda de bienes y servicios y lo que producimos los mexicanos. Gracias a esto, no será necesario recurrir en forma permanente a montos elevados de financiamiento externo, que en el largo plazo no son sostenibles. En el corto plazo, la recuperación de la actividad económica estará apoyada, principalmente, en el dinamismo del sector de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Los avances en materia de eficiencia que han venido realizándose en el aparato productivo y que, en particular, han fortalecido al sector de bienes y servicios comerciables, permitirán a las empresas orientadas al mercado externo aprovechar ampliamente las condiciones actuales para emprender un vigoroso esfuerzo de exportación. Así, este sector habrá de constituirse en el principal motor de crecimiento para superar la crisis que atraviesa actualmente nuestra economía.

Una vez superada la crisis, el crecimiento de las exportaciones y de la inversión continuarán siendo los pilares que sustenten una expansión sana y eficiente de la demanda interna. El consumo, por su parte, habrá de incrementarse conforme se afiance el crecimiento del ingreso y del empleo, de modo que el mayor consumo sea congruente con volúmenes mayores de ahorro interno. De esta forma, podrá registrarse una expansión de la demanda agregada que en todo momento sea proporcional con la ampliación de la capacidad productiva de la economía. La orientación de la estrategia económica hacia la ampliación de la capacidad productiva promoviendo el ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener el equilibrio fundamental entre la oferta y la demanda agregada. Equilibrio necesario para alcanzar el crecimiento sostenido con estabilidad de precios.

La estrategia de crecimiento económico y de desarrollo social debe comprender una política ambiental explícita que nos lleve a asumir plenamente las responsabilidades y los costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

El Plan hace del desarrollo sustentable un compromiso ineludible que condiciona, orienta y norma todas las acciones en materia de crecimiento económico. Es un compromiso ético, ya que está de por medio la sobrevivencia de las generaciones futuras, y también económico, pues sin recursos naturales y sin un medio ambiente sano, el crecimiento económico no sería viable.

Por último, la estrategia de crecimiento estaría incompleta si no se propusiese desplegar programas integrales y coherentes para el impulso de ciertos sectores que por sus características y por sus consecuencias sobre el empleo y el combate a la pobreza merecen atención especial, más allá de las políticas generales.

5.4 Líneas de estrategia.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento.

Ante la caída del ahorro privado interno en los últimos años, el desafío principal de la política económica es promover su recuperación y fortalecimiento para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. México deberá continuar recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión. Para que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, es necesario orientarlo a financiar una mayor inversión global en el país, no a desplazar la inversión financiada con recursos internos.

Fortalecer el ahorro interno significa fortalecer la suma del ahorro público y del ahorro privado. El gobierno debe tomar en cuenta el impacto de sus acciones no sólo sobre su propio ahorro, sino sobre el ahorro total del país. La captación de ingresos públicos debe estimular, no destruir, los incentivos al ahorro privado. Por ello es urgente una reforma tributaria orientada a fortalecer el ahorro privado, sin descuidar la consolidación del ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas. Un sistema tributario sencillo, en que el cumplimiento de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.

Los recursos que administra el gobierno son de la sociedad. La sociedad debe estar convencida de que sus impuestos y los recursos provenientes de los precios y tarifas públicos son utilizados correctamente y con honradez. El gasto público debe ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes, avaladas por la sociedad misma y por sus representantes populares. Asimismo, deben establecerse las reglas y sanciones necesarias para evitar desviaciones y malversaciones de fondos.

Líneas de acción. De conformidad con los señalamientos anteriores, el fortalecimiento del ahorro interno descansará en:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.

- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada.

Para el financiamiento adecuado y solvente de sus actividades, el gobierno debe recurrir a los impuestos. Para la sociedad, es preferible que se acuda a fuentes eficientes y explícitas de financiamiento que al más injusto e ineficiente de todos los impuestos: el impuesto inflacionario. Pero no basta con que el gobierno financie de manera responsable y transparente su actividad, mediante un sistema fiscal financieramente solvente. El sistema tributario debe también evitar que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados. Por ello debe orientarse a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro. Al diseñar los impuestos debe tomarse en cuenta su efecto sobre el ahorro público y también sobre el ahorro privado.

Asimismo, es preciso que el sistema tributario facilite el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Cuando la naturaleza de las contribuciones y el exceso de trámites y gestiones hacen del sistema tributario un obstáculo insalvable para los negocios y la generación de empleos, se anulan las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se desestimula la iniciativa de los particulares para contribuir a su propio progreso y al del país. Al mismo tiempo, se desincentiva el propio cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

La sociedad, a través de expertos fiscales que representen los intereses de los distintos sectores, debe participar en el diseño de un sistema tributario equitativo y eficiente. Por ello se ha constituido el Consejo Asesor Fiscal, conformado por expertos y representantes de los diversos sectores sociales, para que el gobierno proponga al Legislativo una reforma fiscal que promueva el ahorro interno sobre bases de equidad y eficiencia.

Las consultas efectuadas hasta ahora sugieren que la reforma tributaria, para promover el ahorro y la inversión y para generar un sistema tributario más eficiente y equitativo, debe atender a los siguientes criterios:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo. Por ello, es esencial lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos que gravan al consumo directamente y los que gravan la renta, ya que estos últimos inciden sobre las decisiones de ahorro e inversión.
- El impuesto sobre la renta de las empresas debe promover, de mejor manera, la reinversión de utilidades. Se buscará ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva.
- En cuanto a las personas, se buscará que éstas dediquen una proporción más grande de su ingreso disponible al ahorro, en particular el de largo plazo.
- Para mejorar la equidad tributaria se promoverá una mayor progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas, buscando reducir la carga de los contribuyentes de menores ingresos relativos. Para lograrlo, se requiere contar una base gravable amplia y la eliminación de las exenciones injustificadas que distorsionan la asignación de recursos, propician tratos inequitativos entre contribuyentes similares y merman la recaudación.

- Un aspecto fundamental de equidad tributaria lo constituye la generalidad en la aplicación de las disposiciones fiscales. El criterio de generalidad debe normar los criterios y acciones de la administración tributaria.
- Es indispensable otorgar seguridad jurídica plena a los contribuyentes, eliminar ambigüedades y asegurar sus medios de defensa. Se dará transparencia a las diversas resoluciones de carácter general y particular, y se buscará incorporarlas paulatinamente en las disposiciones legales y reglamentarias.
- Las disposiciones fiscales deben simplificarse para reducir los costos administrativos de los contribuyentes e impulsar la actividad productiva y el empleo. Una medida que requiere de revisión urgente en este sentido es el cálculo del impuesto sobre la renta de asalariados que hoy día requiere de múltiples y complejas operaciones.
- La evasión y elusión fiscales representan una injusticia inaceptable para con los contribuyentes cumplidos que debe ser combatida y sancionada. Por su parte, las acciones de auditoría fiscal deben ser justas e imparciales. La fiscalización debe realizarse mediante un proceso transparente y general. Para lograrlo, la programación y el seguimiento de los actos de auditoría deberá ser una tarea estrictamente institucional y sistemática.

5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva.

El sistema financiero desempeña un papel fundamental para la generación del crecimiento económico. Capta una parte muy importante del ahorro de la sociedad y lo canaliza hacia inversiones productivas. En el sector financiero existen significativas oportunidades para ofrecer una gama más amplia de instrumentos y servicios que fomenten el ahorro de la población y propicien una canalización de recursos hacia los sectores productivos más eficiente y oportuna.

Se promoverá que el sector financiero genere oportunidades atractivas para inducir un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas. Asimismo, el sector financiero deberá abocarse a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal. La captación del ahorro popular es un proyecto al que se le dedicarán esfuerzos y atención especiales.

La labor del sector financiero no se agota con el fomento al ahorro y su intermediación eficiente. La diversificación de los riesgos y su correcta asignación constituye una oportunidad para desarrollar nuevos instrumentos y contribuir con opciones reales al fomento del ahorro y a un mejor desarrollo del sector productivo.

Es necesario avanzar en forma paralela en el fortalecimiento de la supervisión y la vigilancia de los intermediarios financieros. La elaboración del marco legal que fusionó la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional Bancaria constituye una acción fundamental en este sentido.

Para que la estabilidad macroeconómica rinda los frutos esperados se requiere un sector financiero dinámico, que reconozca la importancia de actuar de manera resuelta para afirmarla. Conforme se logre la estabilización económica y se cuente con instrumentos de cobertura de riesgo, será posible observar un alargamiento en los plazos promedio de vencimiento de los activos; cuanto mayor esfuerzo dediquen los intermediarios a este objetivo, más pronto entraremos a una etapa de estabilidad. Es decir, son procesos que se retroalimentan y, por ello, no es posible adoptar una actitud pasiva. Las autoridades, en el ámbito de su competencia, participarán en esta labor y brindarán todo su apoyo a quienes compartan este esfuerzo.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que publicará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especificará las acciones para la consecución de los objetivos señalados. Entre otros aspectos se incluirán:

- Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores.
- Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.
- Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y de operación.
- Promover un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que les garanticen rendimientos atractivos.
- Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos, en los términos permitidos por la ley.
- Fortalecer el marco jurídico para la solución justa y expedita de controversias y conflictos.

5.5.3 Ahorro y seguridad social.

Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota al INFONAVIT. Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del INFONAVIT.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El Plan propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador.

5.5.4 Ahorro público para el crecimiento.

La política de fortalecimiento del ahorro público se apoyará tanto en la racionalización del gasto corriente como en la consolidación de fuentes de ingresos estables, no inflacionarios. La ampliación del ahorro público deberá contribuir también a alentar la generación del ahorro

privado. Los instrumentos naturales para promover el ahorro público son la política tributaria y la política de gasto. El mayor ahorro público permitirá un sano financiamiento de la inversión pública. La elevación del ahorro público no deberá verse como una responsabilidad únicamente del Gobierno Federal. Este esfuerzo deberá ser compartido por las entidades paraestatales y, en el ámbito de sus atribuciones, por las autoridades estatales y municipales.

El ahorro generado por el sector público habrá de destinarse prioritariamente al financiamiento de la inversión en infraestructura, de modo que se apoye la expansión de la capacidad instalada de la economía y, con ello, la generación de empleo bien remunerado. Lejos de desplazar a la inversión privada, la inversión pública debe servir de aliciente y soporte de la misma. Por ese motivo, se privilegiará la inversión en infraestructura física, en la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, en la capacitación de la mano de obra y, en general, en la preparación de los recursos humanos que demanda el desarrollo del país.

5.5.5 Inversión y ahorro externo.

En su etapa actual de desarrollo, México requiere del uso complementario del ahorro externo, el cual debe dirigirse a la inversión productiva más que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, para evitar que el retiro repentino de los capitales del exterior ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido.

Es importante destacar que nuestro país cuenta con una dotación de capital que, en relación a su dotación de mano de obra, es inferior a la de los países más avanzados. En consecuencia, la rentabilidad del capital tiende a ser superior que en los demás países. Por ello es natural que el capital fluya del resto del mundo hacia nuestro país. Esta condición es congruente con la etapa de desarrollo en que nos encontramos y, por lo mismo, es probable que una vez superada la actual crisis, en los próximos años continuemos observando un saldo superavitario en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. La contrapartida a este superávit, por definición, debe ser un déficit en la cuenta corriente o un proceso de acumulación de reservas internacionales en el Banco de México.

El reto estriba en lograr que los flujos de capital hacia México se conviertan en un instrumento de apoyo a nuestro desarrollo y evitemos los riesgos derivados de una dependencia excesiva del ahorro externo de corto plazo. Para este propósito, se buscará que:

- Existan condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica y financiera del país, mediante las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.
- El tipo de cambio real sea estable, congruente con una expansión dinámica de las exportaciones y un saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos financiero en el corto plazo.
- Los rendimientos reales de la inversión en México sean estables y atractivos, tanto para los inversionistas nacionales como para los del exterior.
- La inversión nacional reciba el mismo trato que la inversión extranjera para evitar, por un lado, que la inversión externa reciba subsidios a costa de la economía nacional y, por el otro, que la inversión en México no sea atractiva para los inversionistas extranjeros.
- Los recursos del exterior se orienten sobre todo a la inversión productiva directa, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía para la participación foránea en la actividad productiva.

- Promover las condiciones que alienten plazos más largos de la captación financiera, en especial la realizada a través de instrumentos emitidos por el gobierno, para desestimular las fugas súbitas de capitales.
- Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa, nacional y extranjera.

5.6 Disciplina Fiscal, Estabilidad y Certidumbre Económica y Financiera.

La experiencia de México y de otros países muestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la población.

Para que la situación macroeconómica permita una expansión sostenida de la actividad económica y del empleo, se requiere contar con finanzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilidad de precios.

5.6.1 Finanzas públicas.

Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas esencialmente equilibradas durante la vigencia del Plan. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán un mayor gasto público el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.

Para que el sector público cumpla mejor con sus funciones, se llevará a cabo una profunda reforma administrativa. El sector público realiza diversas actividades como son planeación, regulación, supervisión y sanción, así como la provisión directa de bienes y servicios al público. Cada una de estas funciones tiene una naturaleza diferente y su organización y operación requieren de esquemas administrativos diversos. La reforma buscará que, con estructuras ágiles y austeras, el gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Se promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Con este propósito, se revisarán los criterios y normas para el registro y control de las finanzas públicas.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.

Este último punto es particularmente relevante en el caso de los organismos y las empresas paraestatales. A estas instancias se les determinarán metas cuantitativas y financieras de cuyo cumplimiento se responsabilice a sus cuerpos directivos. En caso de que la función de estas entidades no permita su autonomía financiera, se determinarán con mayor precisión los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo transferencias de recursos presupuestales. Se pondrá especial cuidado para que dichas transferencias no disminuyan los estímulos para que dichas entidades operen con eficiencia. Asimismo, cuando la operación de las entidades conlleve un elemento de subsidio a los consumidores finales de los bienes o servicios que produzcan, se procurará que el subsidio incida directamente en los consumidores a los cuales se pretende beneficiar. Estos subsidios deberán ser otorgados en forma transparente para que la sociedad conozca cómo y a quién se está apoyando.

Se racionalizará el uso de recursos por parte de los intermediarios financieros del sector público, promoviendo el cumplimiento de sus objetivos de financiamiento a diversos sectores de la economía nacional.

Se revisarán también los criterios y las normas para el registro y el control de las finanzas públicas. A lo largo del tiempo, la contabilidad gubernamental se ha vuelto cada vez más compleja y difícil de interpretar. Se mejorarán y clarificarán las definiciones contables y la presentación de compromisos y de resultados de las finanzas públicas, de suerte que sean fácilmente supervisadas por los órganos correspondientes y entendidas por la población interesada.

El reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y a la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores.

El ejemplo más importante de las contingencias presupuestales que podrán materializarse en los próximos años, está dado por el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social. Asimismo, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca obligará a crear reservas presupuestales preventivas. Por otro lado, varias obras de infraestructura concesionadas no han tenido los resultados esperados, lo que podrá resultar en algunos apoyos por parte del Gobierno Federal. Con oportunidad y transparencia se cuantificarán éstas y otras posibles contingencias presupuestales, se formularán las propuestas para hacerles frente sin deteriorar el equilibrio presupuestal y se presupuestarán con anticipación los requerimientos financieros a que haya lugar.

En materia de ingresos públicos, el sistema fiscal deberá generar una base de ingresos, suficiente y permanente, compatible con el sostenimiento de finanzas públicas sanas. La reforma fiscal para el ahorro y la inversión antes mencionada, que se complementará con el mejoramiento de la administración tributaria para propiciar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales y un aumento en el universo de los contribuyentes, no solo buscará promover el ahorro privado y alentar la inversión, sino que, también deberá asegurar un financiamiento equilibrado de las actividades públicas.

El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo. Existen diversas responsabilidades públicas que implican gastos cuyos efectos tienen consecuencias en todo el país o en múltiples regiones. En estos casos, el Gobierno Federal debe tener una participación preponderante. Por

otro lado, aquellas funciones que afectan zonas delimitadas a los ámbitos estatal o municipal normalmente serán mejor ejercidas por las autoridades locales. La cercanía entre la población beneficiada y la autoridad responsable permite un mejor diseño y control de los programas de gasto. Por ello, la necesaria reasignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno irá acompañada de los cambios correspondientes en la distribución de los recursos públicos y de las facultades de recaudación.

A partir de estos principios, el nuevo sistema de coordinación hacendaria debe fortalecer las finanzas de los tres niveles de gobierno; ello será un factor determinante en la construcción del nuevo federalismo que propone el Plan Nacional de Desarrollo. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y tengan más responsabilidades, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan directamente a las comunidades en las que viven.

En particular, la reforma al sistema de coordinación fiscal debe fincarse en los siguientes criterios:

- Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.
- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

Con relación a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público, ésta se normará por criterios de eficiencia y equidad, no con propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios. La mejor contribución que esta política puede hacer al resto de la economía es promover un uso racional de los bienes y servicios públicos, la mayoría de los cuales constituyen importantes insumos para el aparato productivo.

La evolución de los mercados financieros se ve influida no sólo por el monto, sino también por la forma y los plazos que asume la emisión de instrumentos de deuda pública. La actual crisis económica lo muestra claramente, ya que su efecto se vio magnificado por los problemas para refinanciar una proporción creciente de deuda pública contratada a muy corto plazo, en algunos casos con instrumentos cuyo rendimiento se definió en términos de dólares de los Estados Unidos. Se evitará la repetición de problemas similares. En general, se buscará alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública respecto de su nivel actual y se fomentará el desarrollo de un mercado amplio de los instrumentos de deuda pública de largo plazo.

5.6.2 Política cambiaria.

El tipo de cambio es una de las variables clave de la economía. Su valor nominal unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera- y su valor real en términos de capacidad de compra son influidos por una gran diversidad de aspectos de la economía. La evolución nominal y real del tipo de cambio influye en la competitividad de corto plazo de la economía, la producción nacional de bienes importables y exportables, el ahorro interno, el nivel general de precios y, por supuesto, el mercado de divisas y la balanza de pagos. De ahí la importancia de contar con una política cambiaria congruente con los objetivos y estrategias económicos que establece este Plan. En este sentido, es importante reconocer que los márgenes y restricciones de la política cambiaria están dados por el comportamiento de otras variables y ámbitos de la economía, como son las finanzas públicas, la política monetaria, el nivel de las reservas internacionales, la promoción del ahorro y la productividad. Asimismo, la evolución de diversas variables económicas y financieras a nivel internacional puede tener consecuencias significativas sobre el tipo de cambio real.

La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional. Al mismo tiempo, con gran prudencia debe procurarse que, en combinación con otros instrumentos de la política económica, la evolución cambiaria coadyuve a la estabilización del nivel de precios. El nivel real del tipo de cambio que atienda simultáneamente las anteriores consideraciones, será establecido con base en la evolución de la balanza comercial, el ahorro interno y el nivel de precios durante los próximos meses, particularmente en el lapso en que se consolide la recuperación económica.

En el corto plazo, es conveniente mantener el régimen de flotación libre del tipo de cambio. Así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el nivel del tipo de cambio real, congruente con los varios objetivos de la política económica.

Sin embargo, para coadyuvar razonablemente a la consecución de los principales objetivos de la política económica, el rasgo esencial que deberá tener en el mediano plazo la evolución del tipo de cambio habrá de ser su predictibilidad, tanto nominal como real.

El Plan propone que, una vez que se hayan reconstituido significativamente las reservas internacionales y se haya establecido el nivel deseable de la paridad real, se proceda a fijar un sistema cambiario que ofrezca mayor predictibilidad a la cotización cambiaria, como la que ofrecería un sistema de flotación dentro de una banda preanunciada.

5.6.3 Política monetaria.

La política cambiaria, por su propia naturaleza, es complementaria a la política monetaria. Por ello, para lograr una mayor eficacia de ambas, será necesario mantener una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de ellas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La adecuada conducción de la política monetaria constituye un factor fundamental para el logro de los objetivos que propone este Plan en materia de estabilidad en el nivel de precios y de un crecimiento de la economía sano y sostenible. Esta política influye de manera preponderante en el comportamiento de los precios que, a su vez, constituye un punto de referencia para toda la actividad económica. Por ello, en la medida en que dicha política consiga crear un clima de estabilidad y confianza, contribuirá a la generación de ahorro interno y a la inversión en proyectos productivos.

La responsabilidad de conducir la política monetaria corresponde, por mandato constitucional, al Banco de México. En su carácter de órgano autónomo, el Banco de México está obligado a procurar, como objetivo prioritario, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo deberá ser promovido a través del control que ejerce el Banco sobre la expansión de su crédito interno. Cabe recordar que para asegurar la autonomía del Banco en esta materia, el texto constitucional establece que ninguna autoridad podrá ordenarle que conceda financiamiento. El crédito interno, por tanto, constituye un instrumento fundamental para influir sobre el nivel de precios y sobre las expectativas de los ahorradores inversionistas. Bajo estas circunstancias, el manejo del crédito interno en forma predecible y congruente con la evolución del resto de la economía habrá de constituirse en el eje más importante para inducir a la estabilidad de precios.

5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento.

Para alcanzar el crecimiento económico que demanda el desarrollo nacional, es necesario asegurar el uso amplio y eficiente de los recursos humanos y materiales de que dispone el país. Se requiere crear las condiciones que favorezcan el empleo intensivo de mano de obra. Además, es preciso elevar sostenidamente la productividad de la fuerza laboral para lograr no sólo más empleo, sino mejores ingresos. Debe propiciarse un aumento sistemático de la eficiencia general de la economía, la cual sigue estando limitada por insuficiencias en la infraestructura y en la calidad y costo de insumos básicos, así como por el retraso tecnológico y la existencia de pesadas regulaciones e inequidades en la competencia.

5.7.1 Empleo y productividad.

La mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos solamente será posible con un crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales.

Para alcanzar dicho crecimiento hay que vencer un doble reto. Primero, promover las condiciones que alienten la máxima demanda posible de fuerza de trabajo para la operación eficiente del aparato productivo. Segundo, coadyuvar a la elevación sostenida de la productividad laboral. Afrontar exitosamente el primer reto supone revisar diversos aspectos de orden institucional que hoy provocan rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales e impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores. El segundo reto reclama, sobre todo, un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, tendiente a elevar progresivamente la productividad del factor trabajo.

Máximo empleo productivo.

Si el objetivo fundamental de alcanzar un crecimiento económico elevado es generar el mayor número posible de empleos productivos para los mexicanos, deben entonces considerarse todos los factores que hoy en día inhiben innecesariamente el empleo de mano de obra en los procesos productivos, en favor de un uso más intensivo de capital. La tendencia contra el uso del factor trabajo es inaceptable porque somos un país con capital escaso y abundantes recursos humanos, y sobre todo porque existe una urgente necesidad social de contar con empleos. Por tanto, el Plan propone iniciar, con toda apertura, un análisis profundo de los factores que afectan la absorción productiva de la mano de obra.

Un primer aspecto que debe considerarse son los costos que, sin formar parte de las remuneraciones de los trabajadores, significan una erogación cuyo cálculo se vincula a la nó-

mina y que se constituye en una suerte de impuesto al empleo. En nuestro país, los costos no salariales relacionados con la contratación de trabajadores alcanzan una proporción de más de 30 por ciento del costo directo de los salarios. La mayor parte del costo no salarial se vincula a las aportaciones para seguridad social. Sin embargo, en su generalidad los trabajadores no perciben una relación directa entre esas aportaciones y los beneficios de la seguridad social. Con frecuencia las consideran como un impuesto y no como parte de las remuneraciones por un servicio laboral desempeñado. Las aportaciones para vivienda y para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, son casos claros de esa circunstancia. Otro caso, que resulta extremo por su repercusión contra el trabajo, lo constituyen los impuestos sobre la nómina.

Se promoverá que del seno de foros tripartitas surjan propuestas de nuevas fórmulas, que sin mella de los beneficios de la seguridad social, sino más bien con miras a fortalecerlos, permitan su cabal financiamiento al tiempo que eliminen la actitud en contra del empleo que suponen los esquemas vigentes.

También es fundamental identificar qué otros aspectos del marco institucional de los mercados laborales deben transformarse para favorecer la creación de empleos. Esto implica la elaboración de un diagnóstico profundo, de carácter tripartita y alcance nacional, de los mercados ocupacionales y de las instituciones que los regulan. Se propone analizar el conjunto de circunstancias que determinan los términos de las relaciones laborales, tales como la movilidad de la fuerza de trabajo, las modalidades de su remuneración, las condiciones de seguridad y riesgo laboral, la manera en que se establecen o finiquitan las relaciones de trabajo y los instrumentos para solucionar los conflictos. El Gobierno respaldará aquellas propuestas consensuales que, con el fin de generar oportunidades de empleo y mejores remuneraciones para la población trabajadora, promuevan el funcionamiento adecuado de los mercados ocupacionales, coadyuven al equilibrio entre los factores de la producción, introduzcan certidumbre en la relación laboral para los trabajadores y los empresarios, y modernicen al sistema de justicia laboral.

Capacitación.

Elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. Con ese fin, resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país.

Si bien, hoy en día, México cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, es preciso reconocer que en relación con las necesidades del país los logros son aún limitados.

Se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido algún curso de capacitación y que ésta es mayor entre la población desocupada que entre la ocupada. El año pasado todos los sistemas de capacitación del sector público y privado sólo atendieron a un millón de trabajadores, monto muy reducido respecto al total de la población económicamente activa.

El problema de la capacitación no sólo es cuantitativo. La capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador. Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- Divorcio entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.
- La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria al mundo del trabajo.
- Existe falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.
- No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.
- Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación. La forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.

Al percibirse un vínculo débil entre capacitación para el trabajo y oportunidades de desarrollo profesional y personal, los jóvenes en edad de tomar decisiones de tipo vocacional tienden a considerar las opciones de capacitación técnica como opciones de calidad inferior a la académica.

El Plan propone un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa. La oferta de servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación integral de las personas. Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral, cuya estructura responderá a las condiciones actuales y previsibles del mundo de trabajo. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), cuya estructura facilitará la movilidad del trabajador entre industrias y regiones, así como el considerar grados progresivos de complejidad en las funciones laborales. Las normas definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para la estructuración de planes y programas de formación técnica y de capacitación para el trabajo, y podrán ser referencia para la educación media superior en sus modalidades terminal y bivalente.
- Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. Se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral. El nuevo sistema se ocupará de certificar la competencia laboral, independientemente de cómo haya sido obtenida. De este modo, se dará a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral un reconocimiento análogo al escolar, con lo cual se facilitará la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL. De este modo, se abrirá una vía para la capacitación continua de los recursos humanos productivos, con la consiguiente mejoría en niveles de productividad, competitividad y bienestar personal.

- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida. El SNCL y la correspondiente certificación abren la posibilidad de adecuar la oferta de servicios de formación para el trabajo de manera que respondan mejor a las necesidades de cada joven en etapa de formación y de cada trabajador en activo. Los programas de formación técnica y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, a los sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. Los programas podrán ser estructurados en unidades autónomas o módulos, cada una de las cuales corresponderá a unidades de competencia laboral definidas en el SNCL. De esta manera, se facilitará el establecimiento de equivalencias entre instituciones, la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada, y la adecuación precisa de la oferta de formación para el trabajo a necesidades específicas.

Naturalmente, los cambios cualitativos señalados deberán acompañarse de un aumento significativo en la infraestructura para la capacitación. Al efecto, se continuarán incrementando los planteles públicos, al tiempo que se promoverá la inversión privada en instituciones para la capacitación laboral. Asimismo, se continuarán ampliando los programas que a través de becas y otros apoyos promueven la capacitación laboral.

5.7.2 Actualización tecnológica.

El cambio tecnológico ocurre con gran rapidez, lo que tiene implicaciones importantes para el uso eficiente de los recursos y para la competitividad internacional. La acumulación y el uso del conocimiento es más importante que las dotaciones de recursos naturales para determinar las ventajas comparativas y la acumulación de riqueza de las naciones. Esta circunstancia está dividiendo a las economías entre las que pueden responder rápidamente para aprovechar las nuevas oportunidades tecnológicas, y las que se rezagan aún más por dejar crecer la brecha tecnológica entre ellas y el resto del mundo.

La conciencia acerca de estas tendencias, el impulso a la educación y la capacitación, y el desarrollo de una infraestructura tecnológica adecuada son factores esenciales para que nuestro país aproveche en términos de crecimiento económico y bienestar el acervo creciente de conocimientos en el mundo. Las mejoras en tecnología y productividad son particularmente importantes en el contexto de las dificultades económicas a que hoy se enfrenta México. Necesitamos hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y aprovechar al máximo el presupuesto gubernamental destinado al desarrollo tecnológico.

Es imprescindible que el Gobierno asuma un papel catalizador en áreas donde el mercado no existe o funciona insatisfactoriamente, como en el caso del acopio y diseminación de información, la introducción inicial de nuevas tecnologías, y el financiamiento en investigación y desarrollo. También es fundamental que se reconozca que la mejora tecnológica y el incremento en productividad corresponden principalmente al sector privado y sólo habrá resultados importantes si este sector lleva a cabo su parte de la tarea. De ahí que sea necesario inducir al sector privado a realizar un mayor esfuerzo tecnológico, que incluya la investigación y el desarrollo. En las condiciones de nuestro país, en el corto y mediano plazos el elemento más crítico de la política tecnológica consiste en asimilar y utilizar eficientemente el creciente acervo mundial de conocimiento tecnológico.

La nueva política tecnológica debe partir de un diagnóstico objetivo de la situación actual. Es preciso reconocer que ha habido un crecimiento muy bajo en la productividad total de los factores productivos, que ayuda a explicar el bajo crecimiento de nuestra economía. Cabe recordar que en otros países en desarrollo que han podido sostener altas tasas de crecimiento del PIB, el crecimiento de la productividad explica hasta el 50 por ciento del aumento promedio del producto. Nuestra economía tiene una estructura dual muy acentuada. Por una parte, hay un sector moderno con un número relativamente pequeño de grandes empresas con tecnologías modernas y, por la otra, un sector tradicional con muchas pequeñas empresas que acusan un marcado rezago tecnológico. Esto significa que hay una gran dispersión en la eficiencia productiva entre empresas y sectores de la economía. México no está haciendo un uso eficaz del enorme potencial que significan las nuevas tecnologías en informática, en nuevos materiales y en biotecnología.

A pesar de algunos esfuerzos aislados que han sido exitosos, prevalece una concepción limitada acerca de los beneficios que puede traer un mejor uso de las tecnologías existentes o nuevas, en términos de productividad más elevada, mejores productos y servicios, y aumento en el bienestar. Existe también una apreciación poco extendida de la importancia que tienen hoy en día la alta calidad y la entrega oportuna de bienes y servicios, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales. Una escolaridad promedio aún insuficiente y una población con educación técnica, media y superior aún pequeña en relación al tamaño del país, son factores que también limitan la actualización tecnológica.

Es preciso considerar que nuestra infraestructura tecnológica está insuficientemente desarrollada y poco dirigida a apoyar el aumento de la productividad. La metrología y la determinación de estándares son aún incipientes en nuestro país, como lo prueba la creación muy reciente del Instituto Nacional de Metrología. Son muy escasas las instituciones dedicadas al extensionismo de servicios tecnológicos. Los centros públicos y privados dedicados a la investigación y desarrollo son escasos en relación con la importancia económica del país, y su productividad es insatisfactoria respecto a las necesidades de los sectores productivos.

El gasto nacional en ciencia y tecnología es muy modesto como proporción del PIB, de 0.3 por ciento, y la contribución del sector privado a ese gasto es particularmente reducida; alcanza sólo una quinta parte del total, en tanto que en otros países llega a ser de entre 50 y 70 por ciento. Existe una vinculación muy limitada entre las universidades y los centros de investigación con el aparato productivo. La coordinación interinstitucional es también reducida. No existe una estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible en otros países, no ha arraigado la visión de que el esfuerzo tecnológico local y la importación de tecnología son procesos complementarios y no competitivos entre sí.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, la política tecnológica debe tener objetivos muy claros. En primer lugar debe coadyuvar para hacer un uso más eficiente y efectivo de los limitados recursos del país, así como para alcanzar un mayor aumento del bienestar general, de manera ambientalmente sostenible. Debe contribuir a reducir la dualidad y la dispersión tecnológica. Es importante cerrar la brecha tecnológica que existe entre los niveles tecnológicos de las empresas del país y los de sus competidores en el extranjero. La política tecnológica debe coadyuvar a que México se beneficie de la economía basada en el conocimiento. Debe promover un mejor uso de los recursos naturales y alentar métodos de producción ecológicamente propicios en la agricultura, la industria y los servicios, para evitar la degradación ambiental que típicamente ha acompañado los procesos de crecimiento. Asimismo, habrá de

propiciar la adopción de tecnologías de vanguardia en ciertos campos en que el retraso de nuestro país es evidente y en los cuales, por lo mismo, se pueden obviar etapas que otros países han debido pasar.

Estrategias. En función de los anteriores objetivos la política tecnológica comprenderá las siguientes estrategias generales:

- Se mejorarán sustancialmente los mecanismos de coordinación para la planeación y presupuestación de la política tecnológica. Se establecerá, a partir de las experiencias existentes, un foro de coordinación entre el sector privado, los centros de investigación y el gobierno. Este foro será promovido desde el más alto nivel gubernamental.
- Se dará gran énfasis a la promoción del conocimiento como fuente de riqueza y bienestar. Se promoverá una nueva conciencia acerca de la importancia de la actualización tecnológica y el aprovechamiento del acervo mundial del conocimiento en favor de los intereses nacionales. Esta estrategia habrá de comprender la difusión a través de los medios masivos de ejemplos de los beneficios que pueden ser alcanzados mediante un esfuerzo consciente para usar las nuevas tecnologías, así como de las innovaciones tecnológicas de que somos capaces los mexicanos.
- Se impulsará la asimilación y difusión de tecnología, para lo cual se promoverán los centros de información, no sólo para recabar información tecnológica, sino para transmitirla con eficacia a los sectores productivos. Se dará gran impulso al desarrollo de la metrología, las normas y los estándares, y se impulsará la inversión privada en centros de pruebas, control de calidad y modernización. Asimismo, se impulsarán los servicios de extensionismo para la productividad y la tecnología.
- Se fortalecerá la infraestructura para el desarrollo tecnológico, tanto en los centros del sector público como propiciando, a través de apoyos financieros y un tratamiento tributario adecuado, la inversión del sector privado en este rubro.
- Se fortalecerán los centros públicos de investigación con vocación tecnológica. Su fortalecimiento pasará por un proceso muy riguroso de evaluación y de transformación para asegurar que cumplen adecuadamente con sus objetivos. Se continuará avanzando en la implantación de mecanismos para la asignación de recursos públicos en función de resultados y de atracción de recursos de terceros.
- Se promoverá mayor inversión privada en investigación tecnológica a través de mecanismos financieros y fiscales, y se promoverá la creación de un mercado para la investigación tecnológica privada. Con este último fin se ampliarán los mecanismos de garantías de créditos y de capital de riesgo. Se alentarán activamente la interacción y la vinculación entre centros de investigación, universidades e institutos tecnológicos con las empresas productivas. Con este propósito se aumentarán los fondos para apoyar los esfuerzos de colaboración entre empresas y las instituciones mencionadas. Asimismo, se contribuirá a patrocinar la rotación de investigadores entre la academia, los centros de investigación aplicada y las empresas productivas.
- Se aumentará la cobertura y la calidad de la educación técnica y la capacitación para el trabajo, insistiendo en la adquisición de las habilidades básicas y la capacidad para el aprendizaje permanente.
- Se estimulará un mayor contacto con los centros de generación de tecnología en el extranjero. Se hará promoviendo investigaciones conjuntas, intercambios

de investigadores, acceso a redes de información tecnológica, la inversión extranjera directa, las alianzas estratégicas con empresas extranjeras de tecnología avanzada y repatriando o al menos localizando a los investigadores en tecnología mexicanos que viven en el extranjero.

- Habrá una promoción más explícita de la importancia de la calidad, y se estimulará así la presencia de los productos hechos en México en los mercados nacionales y de exportación. En este sentido es muy importante difundir los beneficios que conlleva alcanzar los estándares de calidad internacionales. Se apoyará en mayor medida el desarrollo de la infraestructura para certificar la calidad de los productos.

5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa.

Los empresarios de México crean la mayor parte de los empleos y los bienes y servicios que la población demanda; ellos son quienes arriesgan su patrimonio en la ampliación de la actividad económica. Sin empresarios no habría empresas. Sin empresas no habría empleos ni salarios. La reestructuración del aparato productivo requiere de la participación activa, decidida y entusiasta de los trabajadores. México requiere trabajadores y empresarios activos, productivos, emprendedores y eficientes, cumplidores de las leyes y promotores del bienestar propio y de la sociedad. Una clase empresarial así requiere y demanda certidumbre y seguridad jurídica, trámites simples ante la autoridad, trato justo y respetuoso, competencia interna y externa en condiciones justas.

La importante transformación de la estructura productiva ocurrida en años recientes no se ha propagado a toda la economía porque la capacidad de respuesta del tejido industrial ha sido heterogénea. La cultura de la exportación está aún muy concentrada: ni todas las regiones de nuestro país, ni todas las cadenas de producción, ni todos los sectores productivos, ni mucho menos todos los tamaños de empresa han logrado sacar provecho del nuevo entorno económico en la misma medida.

El mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional.

Desregulación y fomento de la competencia.

La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario, debe promoverla. Se hará lo conducente para que la normatividad deje de ser controladora y se convierta en promotora de la actividad de los particulares.

Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección al patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad.

Un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente es indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en la industria y los servicios. Por ello, es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas especialmente a las micro, pequeñas y medianas concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones. Al mismo tiempo, se fortalecerán las acciones encaminadas a la protección del consumidor, y a asegurar el cumplimiento de las empresas con sus obligaciones laborales, fiscales y ambientales.

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población. A la vez que se simplifiquen las reglas, se promoverá la autorregulación y la corresponsabilidad de los particulares. De esta forma, el gobierno actuará partiendo de una situación de confianza hacia los particulares.

Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas. En el trato de la autoridad se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia. Se fortalecerán las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica. Se eliminará la discrecionalidad de la autoridad en el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos. La política industrial se centrará en crear las condiciones fiscales, crediticias, regulatorias y de estímulos a la actualización tecnológica, para que todas las empresas participen en la actividad económica sobre bases justas.

Promoción de las exportaciones de bienes y servicios.

Las condiciones para el desenvolvimiento eficiente y sobre bases de equidad incluyen, de manera preponderante, el trato justo en las relaciones comerciales con el exterior. Se cuidará que los distintos niveles de apertura no propicien el abuso de algunas empresas que no están sujetas a la competencia externa, mediante precios excesivos y calidad defectuosa de los bienes y servicios que ofrecen. Con ese propósito y tomando en cuenta las condiciones de cada rama productiva y la reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países, se reducirá la dispersión arancelaria entre las distintas mercancías.

Para fortalecer la capacidad de la economía para generar empleos bien remunerados, es preciso elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales. La apertura y la competitividad comercial con el exterior son elementos fundamentales de una economía dinámica y progresista. Una economía abierta promueve la eficiencia al sujetar a los productores nacionales, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar su productividad y la calidad y precio de sus productos. Asimismo, propicia una mejor distribución del ingreso. En primer lugar, elimina privilegios para algunos cuantos, los beneficiarios de un sistema de protección excesiva, que son pagados por la mayoría. En segundo lugar, el aumento de la productividad y del empleo, como consecuencia de un aprovechamiento más intenso de los recursos nacionales a que da lugar la competencia con el exterior, tiende a elevar los salarios y los índices de ocupación. En tercer lugar, la población se beneficia de una mayor diversidad de productos a mejor precio y de mayor calidad.

Sin embargo, la apertura por sí sola no es suficiente para alcanzar un elevado crecimiento y una mayor igualdad, como lo atestigua la experiencia reciente. Es necesario que la competencia con el exterior se desarrolle sobre bases justas y uniformes para los productores na-

cionales. En especial, es preciso evitar que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia desigual e injusta, al abaratar artificialmente el precio de las mercancías provenientes del extranjero. Ello revierte los beneficios de la apertura y conduce al estancamiento y al desempleo. También, cuando los productores nacionales buscan compensar la desventaja que significa un tipo de cambio desfavorable, los salarios reales se estancan o disminuyen.

En la actualidad, México dispone de amplias oportunidades para que sus exportaciones penetren a los mercados mundiales. Para aprovecharlas hace falta un impulso decidido a las exportaciones. Los esquemas de promoción de las exportaciones, en particular los de tipo fiscal, continúan en muchos casos siendo poco oportunos y muy complejos, sobre todo para las empresas medianas y pequeñas. También es preciso promover, para los exportadores nacionales, el acceso al crédito en condiciones competitivas con las que gozan sus contrapartes del exterior.

La imposibilidad de competir con el exterior que subsiste en algunos sectores, sobre todo en los que producen insumos, es también en diversas instancias un obstáculo para alcanzar mayores niveles de productividad y de competitividad, no sólo en los mercados del exterior, sino en el propio mercado interno.

En atención a esas consideraciones, las acciones en materia de comercio exterior se enfocarán a:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.
- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.
- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.
- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.
- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.
- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.
- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, cuidando que al endeudamiento externo corresponda un aumento de la generación de divisas para servir la deuda contratada.
- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.
- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de conversión foránea en el país.
- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.

- Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países.

5.7.4 Infraestructura e insumos básicos.

Contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico. La infraestructura condiciona la productividad y la competitividad de la economía y es factor determinante de la integración de mercados y del desarrollo regional. Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura. Las más evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes. La ampliación, modernización y conservación de las carreteras federales no han podido ser atendidas con la misma velocidad que ha crecido la demanda. Muchas de ellas pasan a través de ciudades medianas e inclusive grandes, por falta de libramientos. Hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos. Existen regiones en que no se han construido enlaces transversales para mejorar la comunicación interregional. La red alimentadora presenta también claras insuficiencias, al igual que la red de caminos rurales, cuya extensión y condiciones de servicio son limitadas.

Durante años, los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos. Este medio de transporte ha perdido, respecto a otros, volúmenes tanto de carga como de pasajeros y su red ha permanecido con la misma longitud durante décadas. La mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse. El señalamiento marítimo y las ayudas a la navegación en los litorales del país resultan insuficientes. La flota nacional ha sufrido un acelerado proceso de desabanderamiento.

En muchos casos, existen rezagos en la conservación y el mantenimiento de aeropuertos, falta de capacidad de los edificios terminales y en las pistas y calles de rodaje. Las insuficiencias en prácticamente todos los aspectos de las telecomunicaciones son considerables.

Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

Será necesario modernizar y ampliar las carreteras troncales, sujetando la construcción de nuevos ejes a las necesidades de desarrollo interregional. Se continuará, aunque bajo normas distintas, la construcción de nuevas autopistas con capital privado que sean rentables desde un punto de vista social. Los nuevos esquemas de concesión se basarán en criterios que permitan reducir el monto de las tarifas a los usuarios y garantizar un servicio eficiente, de alta calidad y competitivo. Se propiciará una mayor concurrencia de los gobiernos locales y los beneficiarios en la planeación, construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras alimentadoras y caminos rurales de toda la República.

Con base en el nuevo marco jurídico, se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo será la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz. Se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial, comercial y turístico, propiciando mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para los trabajadores portuarios. En este marco, se concesionará la operación de las terminales especializadas de

contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios. Mediante la adecuación del marco normativo, se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector.

El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones permitirá dar un gran impulso a este sector. Se promoverá un aumento significativo en la cobertura y la calidad de servicios importantes, tales como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos, y funcionamiento de redes privadas.

Por otra parte, la competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. En electricidad, se aprovecharán las nuevas opciones que ahora ofrece el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución, y para alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica; su distribución deberá ser oportuna y suficiente, en función de los patrones sectoriales y regionales de demanda; los precios establecidos conforme a referencias internacionales y las tarifas establecidas regionalmente a partir de los costos totales de producción y distribución, fijados ambos de manera transparente y predecible, deberán asegurar la competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.

En el caso de las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas. Con eso se evitará premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía. En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y financieros con que interactúen se sujetarán a las mismas reglas de competencia que rigen al resto de las empresas.

5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable.

Por varias generaciones se han incrementado crecientes tendencias de deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad del medio ambiente. Las principales áreas metropolitanas se enfrentan a problemas de contaminación y en ellas se rebasan las normas de concentración ambiental para varios contaminantes; treinta de cada cien toneladas de residuos sólidos municipales no son recolectadas, y se abandonan en baldíos y calles;

cada año se generan más de siete millones de toneladas de residuos industriales peligrosos; en varias regiones se han generado alteraciones drásticas en los ecosistemas.

Además, registramos una de las tasas más altas de deforestación en América Latina, sobre todo en las zonas tropicales por cambio de uso del suelo, y en las zonas templadas por incendios. El uso inadecuado de los suelos ha ocasionado una disminución de la fertilidad del suelo hasta en ochenta por ciento del territorio nacional; 29 de las 37 regiones hidrológicas están calificadas como contaminadas, y en la actividad pesquera se presentan casos de sobreexplotación para varias especies. Estas alteraciones al medio ambiente propician cambios globales que trascienden el espacio nacional y colocan el tema en la arena internacional.

Los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas por causa del mal uso de los recursos naturales, difícilmente podrán ser superados en el corto plazo. Nuestra atención debe centrarse en frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable.

Nuestro reto es, sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación. En los próximos años requeriremos una expansión productiva que sienta bases para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandados por una población en crecimiento. Por ello la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos irá más allá de una actitud estrictamente regulatoria y se constituirá también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable. Así lograremos hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental.

En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.

El factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.

El uso de instrumentos económicos evitará que quienes provoquen costos ambientales los trasladen a los demás productores y a los consumidores, y permitirá que quienes protejan

el ambiente y los recursos reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política evitará que los costos se incrementen para no perjudicar a los consumidores, y propiciará que se asuman de manera eficiente los objetivos de calidad ambiental para el desarrollo.

Con fundamento técnico, con respaldo jurídico, económico y fiscal y con los consensos sociales necesarios, se buscará que cada entidad federativa y cada región crítica específica cuenten con un ordenamiento ecológico del territorio expedido con fuerza de ley.

Para las Áreas Naturales Protegidas se aplicarán programas concertados que diversifiquen las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica; e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre.

Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que formamos parte, impulsaremos una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por nuestro país significan nuevas oportunidades de gestión ambiental a través de posibilidades de transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento, las cuales serán promovidas y encauzadas con la participación de toda la sociedad.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar las obras nuevas que demanda el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para hacer frente a la creciente demanda por servicios de agua para consumo humano y otros usos, se abrirán nuevas oportunidades a las empresas privadas con el fin de que participen directamente en la prestación de estos servicios, regulándolas debidamente para garantizar su calidad y eficiencia, y proteger a los usuarios. Para esto se promoverán esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua, de manera que mejoren su calidad y se abatan costos. Se incentivará el desarrollo de empresas del agua, y se fomentará la diversificación de inversiones en los distritos de riego a través de diversos esquemas, como las sociedades de responsabilidad limitada.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico se extenderán y fortalecerán los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y se extenderá la integración de consejos por cuencas hidrológicas. Una tarea prioritaria será el saneamiento de las cuencas más contaminadas, en las que se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, principalmente en el Valle de México y en el sistema Lerma-Santiago. En las cuencas con mayor deterioro ecológico se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, buscando proteger la salud de la población y restablecer en lo posible la calidad de los ecosistemas. En cuanto al cumplimiento efectivo de la ley, y bajo un esquema equitativo, se desplegará una política de regularización del universo de usuarios y de descargas de aguas residuales de origen urbano e industrial, con respaldo en un sistema adecuado de sanciones, precios y estímulos.

Con estas medidas se abatirá de manera más acelerada uno de los principales rezagos sociales, que es la falta de agua potable para los grupos de mayor pobreza, y se avanzará en el saneamiento de las cuencas hidrológicas, lo que mejorará la calidad ambiental de nuestro país.

Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se ampliará la infraestructura existente; se estimulará la exportación racional en los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificará hacia nuevos productos competitivos. Para ello será necesario: redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Para fortalecer a los productores del sector se buscará incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas. También se incorporarán esquemas fiscales y financieros que incentiven la sustentabilidad; se introducirán mecanismos contra prácticas desleales de comercio; se regulará la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales; y se concertarán esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Buscando proteger los suelos, se inducirán cambios en los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener la erosión. Se promoverá la actualización del marco jurídico y regulatorio, y se buscará que la propiedad o el usufructo de la tierra implique responsabilidades sobre su buen uso. Una componente estratégica será la confluencia de políticas y programas de conservación de suelos con la consolidación de políticas de apoyos directos al productor, y con los actuales procesos de modernización productiva y reorganización económica en el agro.

El fomento pesquero se basará en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Se promoverá la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados, así como la acuicultura industrial y rural. Será necesario reordenar las pesquerías, haciendo transparentes las concesiones, las renovaciones y los permisos de pesca.

En esta política se privilegiará la generación de empleo, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies en que tenemos mayor competitividad. La promoción se basará en acciones tendientes a garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública. En especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo

sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.

El éxito de estas estrategias dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre Estado y sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.

5.9 Políticas Sectoriales Pertinentes.

Las cuatro grandes líneas de estrategia generales arriba explicadas son necesarias para el impulso básico y sustentable de todos los sectores de la economía nacional. Para, con mayor rapidez, superar rezagos y traducir logros generales en beneficios concretos, es indispensable contar con políticas sectoriales. Existen entornos y problemas específicos, capacidades diferenciadas de reacción y efectos sociales heterogéneos, que hacen aconsejable la adopción de objetivos y estrategias particulares en ciertos sectores, sin menoscabo de la aplicación de las políticas generales.

Las políticas sectoriales deben guardar plena congruencia con las generales y evitar favorecer artificialmente el desarrollo de algunas actividades a costa de otras. Las políticas sectoriales no deben ser discriminatorias, ni basarse en una selectividad que arbitraria y burocráticamente condicione de antemano los ritmos de expansión relativa de los sectores y empresas de la economía. Se han hecho patentes en el pasado los costos en términos de crecimiento y de concentración del ingreso que conllevan las políticas deliberadamente selectivas. Las políticas sectoriales son para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares.

De ahí que en este Plan, el diseño y la ejecución de políticas sectoriales pertinentes se destaque como una de las grandes líneas de estrategia para promover el crecimiento económico sostenido y sustentable.

Los fines y las políticas particulares son objeto de los programas sectoriales cuya elaboración ordena la Ley de Planeación. Este apartado sólo subraya el compromiso del Ejecutivo Federal con la elaboración de dichos programas y se refiere a su importancia en algunos casos específicos.

El desarrollo industrial es claramente uno de los casos que amerita una política sectorial. Este Plan ha precisado un conjunto de instrumentos y estrategias que son parte indispensable de la política industrial. Las políticas cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura, arriba explicadas serán parte fundamental de la política industrial. El programa sectorial correspondiente integrará los elementos contenidos en este Plan y otros de carácter más específico con el propósito de ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país de los próximos años, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El programa industrial además de buscar un crecimiento acelerado para el conjunto de este sector, se propondrá fortalecer el desarrollo de los subsectores y ramas que han resentido un rezago en los años pasados, especialmente aquellos intensivos en el empleo de mano de obra y que cuentan con potencial exportador sustancial; fortalecer las cadenas productivas mediante programas de desarrollo de proveedores nacionales capaces de abastecer oportunamente y con la calidad necesaria al resto de la planta productiva; y promover el desarrollo e integración eficiente de las regiones que presentan mayores rezagos, mediante la identificación e impulso de sus ventajas comparativas.

México dispone de una amplia riqueza minera. El sector tiene una gran capacidad de creación de empleo, abastecimiento del mercado interno y generación de divisas. La política minera se sustentará en un marco regulatorio que genere seguridad jurídica entre los inversionistas manteniendo un ritmo de expansión congruente con el desarrollo sustentable. Se establecerá una política de fomento a las exportaciones. Se propiciará el acceso de los pequeños mineros a las plantas beneficiadoras y al financiamiento. En el caso de los productos siderúrgicos nacionales, se promoverá su acceso a los mercados externos, en reciprocidad a la apertura mexicana en el sector. Asimismo, se propiciará una competencia leal con las importaciones en el mercado interno.

Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El Programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia; dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurren el gobierno y el sector privado; definirá una estrategia precisa para atraer a mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá también un plan detallado para promover en mucha mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

Por su rezago e importancia social, es crucial dar un impulso renovado al sector agropecuario. En este caso especial, el Plan anticipa algunos elementos de diagnóstico, objetivos y estrategias particulares para el desarrollo del sector agropecuario.

El campo mexicano presenta un serio rezago. A pesar de las acciones emprendidas, la actividad agropecuaria tiene una baja productividad y presenta graves problemas de rentabilidad y de capitalización que se traducen en bajos ingresos de los productores. Esto se refleja en el hecho de que el 23 por ciento de la PEA nacional dedicada a actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras únicamente genera el siete por ciento del PIB. Si a esta realidad se le añade el hecho de que el 27 por ciento de los mexicanos vive en el campo, se comprende que 35 por ciento de los habitantes rurales padezcan pobreza extrema.

La baja productividad del campo se puede explicar por la presencia de condiciones orográficas que no son favorables para el desarrollo de la agricultura, la falta de infraestructura productiva adecuada, la carencia de suficientes tecnologías modernas y la falta de capitalización.

Únicamente el nueve por ciento de la superficie nacional se destina a actividades agrícolas; y de éste, sólo dos terceras partes cuentan con acceso a riego o a buen temporal. Más aún, 90 por ciento de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación acaba con 240 mil hectáreas anuales.

Es patente la falta de infraestructura regional que acerque la producción al consumo, que incentive la inversión y que permita mecanismos eficientes de comercialización. Se carece de una estructura regional de mercados que tienda a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones del país. Los costos de transporte y almacenamiento en México son superiores a los de nuestros principales socios comerciales.

La investigación y la capacitación no responden a las demandas de los mercados y no se ajustan adecuadamente a las necesidades regionales de la producción. Esto resulta en una baja generación de tecnologías modernas cuya transferencia se ve afectada por la falta de financiamiento y de extensionismo adecuado.

Tampoco se cuenta con un sistema financiero rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos. Actualmente, 60 por ciento de los municipios carecen de acceso a sucursales de la banca comercial.

Las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos como PRO-CAMPO tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, no han ofrecido los beneficios esperados debidos, en primer lugar, a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos; y también a que no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones que ahora están previstas por este plan.

Es importante señalar que la actividad agropecuaria es la actividad económica con mayor intervención estatal a nivel mundial. Esta intervención se expresa en la existencia de altos niveles de subsidio, en la imposición de barreras comerciales y en el otorgamiento de apoyos dirigidos a remediar condiciones de baja productividad. Más aún, los apoyos y subsidios se han incrementado como resultado de la tendencia decreciente de los precios agropecuarios observada en el mundo durante el siglo XX.

El objetivo central de la política agropecuaria para la presente Administración, considerando esta realidad, consistirá en incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello se deberán definir instrumentos tendientes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y a promover una mayor rentabilidad y competitividad.

Con objeto de alentar la expansión de las cadenas productivas de los productos primarios con baja productividad, se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos, que ya implica un alto porcentaje del presupuesto y del PIB agropecuario, también para incrementar el ingreso de los productores. Al mismo tiempo, esta política permitirá que sus precios sean competitivos.

Usando integralmente los apoyos directos, esa misma política promoverá la capitalización y el desarrollo tecnológico. Conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, estimulará la reconversión productiva, una reasignación más eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.

En las áreas en que México tiene ventajas comparativas, el nivel competitivo de los precios de estos productos permite un nivel de ingreso de los productores que no requiere de subsidios. En estas áreas, los instrumentos que empleará el Gobierno para apoyar a los productores son como los que se mencionan a continuación:

El Plan prevé la construcción de la infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo. Se terminarán las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 600 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

Resulta necesario consolidar la actual etapa de la reforma agraria con objeto de dar certidumbre jurídica a los productores mediante la normalización de las tres formas de propiedad. Es decir, concluyendo el rezago agrario, culminando el PROCEDA, regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva.

El gobierno promoverá nuevas tecnologías, acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado. Impulsará que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requisitos de la producción regional y promoverá la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Es de vital importancia la existencia de un sistema de capacitación rural integral que responda a las necesidades regionales de adiestramiento técnico-agropecuario, administrativo y financiero; que integre a instituciones privadas y públicas, universidades, centros de educación superior e infraestructura técnica agropecuaria.

El actual sistema financiero dedicado al campo se transformará, con objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos. La banca regional que resulte de esta transformación promoverá la convergencia de recursos hacia proyectos detonadores de desarrollo agropecuario competitivo, uniones de crédito y fondos de garantía y de ahorro.

Las actividades agrícolas y pecuarias requieren, para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vayan desde el mercado regional hasta el internacional. Para ello, se fortalecerán los sistemas de información sobre precios y mercados, se ampliarán los medios de financiamiento a exportaciones y se instrumentará la creación de una bolsa agropecuaria. Asimismo, para fomentar condiciones de competencia que permitan aprovechar las ventajas comparativas, se promoverá la reconversión productiva así como las alianzas estratégicas y las conversiones.

Se aprovechará de manera cabal el potencial exportador que posee México en virtud de su variedad de climas y suelos y su relativa abundancia y capacidad de trabajo. Para ello, es preciso realizar las políticas y acciones mencionadas y en particular emprender campañas fitozoosanitarias que creen zonas libres de enfermedades y plagas de animales y plantas, para poder tener acceso al mercado internacional.

Resulta necesario, intensificar las actividades ganaderas para incrementar su productividad, e industrializar sus productos. Asimismo, se deberán mejorar las condiciones de sanidad en los rastros para hacerlos más rentables.

Con objeto de evitar la centralización de las decisiones y servir mejor a los productores agropecuarios se emprenderá la federalización de las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante la adecuación de sus programas a las características de los estados y de las microrregiones.

Finalmente, el gobierno impulsará la participación corresponsable de los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria, así como en el proceso de federalización y transferencia de funciones de la SAGAR. En muchos casos, el gobierno habrá de ayudar también a que los productores se organicen en unidades económicas viables, que hagan posible la ejecución de los programas de fomento.

Anexo

Listado de programas sectoriales

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición, a continuación se listan dichos programas:

- Programa para un Nuevo Federalismo.
- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil.
- Programa de Prevención y Readaptación Social.
- Programa Nacional de Población.
- Programa Nacional de la Mujer.
- Programa de Financiamiento del Desarrollo.
- Programa para superar la Pobreza.
- Programa de Desarrollo Urbano.
- Programa de Vivienda.
- Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios.
- Programa de Modernización de la Administración Pública.
- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía.
- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor.
- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica.
- Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones.
- Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural.
- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes.
- Programa de Desarrollo Informático.
- Programa de Desarrollo Educativo.
- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Programa de Educación Física y Deporte.
- Programa de Reforma del Sector Salud.
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales.
- Programa de Desarrollo del Sector Turismo.
- Programa de Medio Ambiente.
- Programa de Pesca.
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables.
- Programa Hidráulico.
- Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.
- Programa de Procuración e Impartición de Justicia.
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.
- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal.

5. Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.

México, D.F., 30 de mayo de 2001.

Índice

1. Introducción.

2. Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

- 2.1 El Sistema Nacional de Planeación Participativa.
- 2.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- 2.3 El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan.

3. México: Hacia un despegue acelerado.

- 3.1 Las transiciones del México contemporánea.
- 3.2 La transición demográfica.
- 3.3 La transición social.
- 3.4 La transición económica.
- 3.5 La transición política.
- 3.6 Las transiciones y el Plan Nacional de Desarrollo.

4. El Poder Ejecutivo Federal, 2000-2006.

- 4.1 La visión del México al que aspiramos.
- 4.2 La misión del Poder Ejecutivo Federal.
- 4.3 Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal.
- 4.4 Las políticas del Poder ejecutivo Federal.
- 4.5 La política social.
- 4.6 La política económica.
- 4.7 La política interior.
- 4.8 La política exterior.
- 4.9 Un buen gobierno.
- 4.10 Unas finanzas públicas sanas.
- 4.11 Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal.
- 4.12 La Revolución Educativa.
Objetivos y Estrategias.

5. Área de desarrollo social y humano.

- 5.1 Introducción.
- 5.2 Antecedentes.
- 5.3 Objetivos rectores y estrategias.

6. Área de crecimiento con calidad.

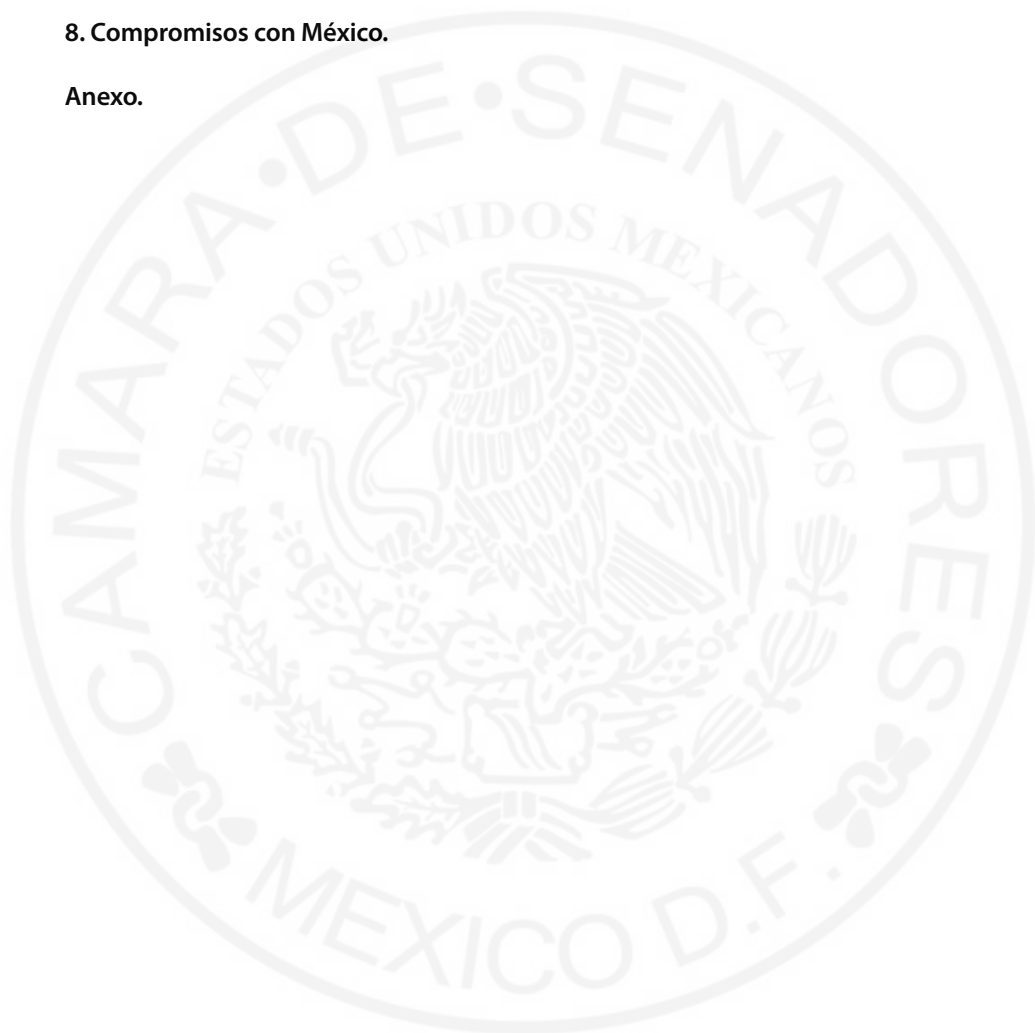
- 6.1 Introducción.
- 6.2 Antecedentes.
- 6.3 Objetivos rectores y estrategias.

7. Área de orden y respeto.

- 7.1 Introducción.
- 7.2 Antecedentes.
- 7.3 Objetivos rectores y estrategias.

8. Compromisos con México.

Anexo.



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

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

De acuerdo con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación, como titular del Poder Ejecutivo Federal he cumplido con la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Democrática emane, previa participación de la población y consulta de opiniones de los diversos grupos sociales, y con mi aprobación como Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, de acuerdo con lo que dispone el artículo 5o. de la Ley de Planeación, remito este Plan al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión, y para que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en las diversas circunstancias previstas por esa ley, el Poder Legislativo formule, asimismo, las observaciones que estime pertinentes.

1. Introducción

Teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Participativa, en este documento se expone el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, con las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la Administración Pública Federal para ese periodo.

En la elaboración de este Plan intervinieron cinco grandes procesos que responden a lo siguiente:

- Cómo se planeó.
- Cuál es el entorno.
- Qué nos proponemos.
- Qué se necesita.
- Cómo lo lograremos.



Este Plan es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culmina con la publicación de este documento. Durante el proceso los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México. Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red internet y las reuniones de participación ciudadana con los expertos clave para los temas que se debatieron.

También se consideró con gran detenimiento la influencia del entorno en la vida nacional. México se encuentra inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en cuatro grandes transiciones: demográfica, económica, política y social, que nos obligan a adecuar la acción del gobierno para aprovechar oportunidades y prever y evitar posibles efectos negativos.

Para hacer realidad el país que deseamos, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 atiende los retos que plantean estas transiciones. La situación a la que aspiramos en el futuro es definida en la visión de México en el año 2025, en la que se dibujan las características del país que buscamos alcanzar para que la población tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de Derecho.

Lograr ese futuro no es tarea fácil. Sin embargo, el Ejecutivo Federal establece su misión en función de ese futuro deseado, y define su aportación al país que desea construir junto con todas las mexicanas y los mexicanos. Sabemos que no basta con encaminar los esfuerzos hacia esa visión, por lo que también se definen los principios que regirán el actuar de las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal y que asegurarán la rectitud en la implantación de objetivos y programas.

En este Plan se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno para el logro de la visión de México en el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas.

Con base en lo estipulado en este Plan, el Ejecutivo Federal promoverá que todas sus dependencias y entidades descentralizadas utilicen prácticas que hagan eficiente el uso de recursos, transparenten sus funciones y eliminen la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno.

Por otra parte, se promoverán las acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas, toda vez que es la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, para que todas las áreas de la Administración Pública Federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

Todo lo anterior se resume en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

De manera muy general podemos decir que el área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y

ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta al pueblo de México el instrumento rector de las acciones del Ejecutivo Federal para los próximos seis años, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

2. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

2.1. El Sistema Nacional de Planeación Participativa.

En un gobierno democrático, la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.

El gobierno no debe actuar sólo ante la coyuntura, sino con visión de largo plazo para evitar que las circunstancias inmediatas o los tiempos que marcan los ciclos de la administración pública terminen por imponer sus urgencias.

Por ello, la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

En el ámbito de la Administración Pública Federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los progra-

mas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente.

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, tal como se muestra en el esquema de la página siguiente, contempla tres grandes procesos:

- La planeación estratégica.
- El seguimiento y control.
- El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la Administración Pública Federal.

El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.

La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo Federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción del Administración Pública Federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.

La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.

Las meso regiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas meso regiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco meso regiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y Noroeste: Baja California, Baja California Sur, So-

nora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre meso regiones.

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

Cada año se presentarán al Congreso de la Unión los programas operativos anuales de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal como el instrumento de corto plazo que compromete al Poder Ejecutivo Federal al cumplimiento de una serie de acciones y proyectos que tienen como objetivo hacer frente a los retos e impulsar las oportunidades que se presentan en el desarrollo del país, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para este gobierno es de vital importancia establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del país. Se propone por ello construir una cultura de la información dentro de la administración pública para promover la seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública de la Nación; crear un sistema de capacitación y de adopción de las herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos. Un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus servidores públicos.

Para ello se creará un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan.

Los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores deberán proporcionar los elementos para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas e implantar un proceso de mejoramiento continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad.

Por otra parte, habrá un esfuerzo continuo para hacer que los procesos sean cada vez más eficaces y más apegados a las demandas de la sociedad.

Parte importante de este esfuerzo de mejoramiento es el compromiso con la capacitación y la superación continua de los servidores públicos. Asimismo, se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor.

Con esta dinámica, el gobierno, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, podrá afrontar los retos, resolver rezagos y encaminar a México hacia el logro de su visión.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Pensar en el futuro ha sido un cuestionamiento constante de las civilizaciones a través del tiempo. Quizá una de las diferencias fundamentales en el avance de los pueblos y naciones es resultado de las distintas formas de pensar acerca del futuro. Algunas sociedades han sido más capaces que otras para comprender que el futuro no es lo que irremediamente sucederá, sino el producto de una decisión propia para imaginar y decidir con claridad cómo desean que éste sea y para establecer y realizar un plan para hacerlo realidad.

Las profundas transformaciones que se han dado en el país, en esta nueva etapa de democracia plena, así como las grandes transiciones que se viven en el mundo y en México, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades. El país se encuentra hoy en un momento privilegiado de la historia para decidir su futuro, para planear el México que se desea. Nuestras profundas raíces históricas y culturales nos dan un sentido de Nación; al mismo tiempo, el nuevo ánimo que el proceso de consolidación de la democracia imprime es el fundamento para trabajar en la construcción de un país más justo, más humano, más participativo, con más oportunidades para todos, con más opciones, con más caminos, con mayor tolerancia, más incluyente.

Planear lo que se quiere ser demanda como primer paso, imaginar, vislumbrar, decidir un proyecto de país. Pero esta visión del futuro México no puede estar aislada ni olvidar lo que hasta ahora se ha logrado como nación. Una sociedad sólo puede entenderse desde la perspectiva de su pasado, que siempre es una síntesis incompleta de sus aspiraciones.

La convicción de que el cambio por el que luchó la sociedad mexicana se nutre de lo mejor de cada uno de sus habitantes, de la fidelidad a la propia historia, obliga a valorar sin mezquindades todo lo avanzado, sin dejar por ello de reconocer que es imprescindible un giro definitivo en muchos aspectos de la vida nacional, para responder al anhelado cambio de los mexicanos de hoy.

Y no podría ser de otra manera: todo proceso de transformación implica una combinación compleja de continuidad e innovación. Requiere actuar con inteligencia y sensibilidad para saber qué debemos mantener y qué modificar. En el caudal de mutaciones siempre hay algo que preservar y también que desechar.

Sería erróneo pensar que el cambio al que aspiramos los mexicanos implica ruptura, abandono y negación de lo que se ha logrado antes. Por el contrario, la oportunidad de cambio es ocasión para mejorar lo existente; el mejor camino para darle confianza y seguridad a México; la mejor manera de encarar nuestra responsabilidad histórica.

Por ello, con base en el fundamento legal a que obedece el Plan Nacional de Desarrollo, se presenta al pueblo de México el documento que describe el país que queremos construir, el futuro que buscamos hacer realidad y los esfuerzos que la Administración Pública Federal en el periodo 2001-2006 se compromete a realizar para alcanzarlo, para mejorar la calidad de vida de mexicanas y mexicanos. Contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas para lograrlo, pero también presenta una visión estratégica para el México del nuevo milenio, con un claro sentido de perspectiva histórica.

El Plan Nacional de Desarrollo pone ante la opinión de los ciudadanos lo que este gobierno se propone hacer junto con la sociedad, para que sea visto como un compendio en el que toda mexicana y mexicano pueden consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos y con

ellos. Para que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, para que los orientadores y líderes de opinión encuentren en él una presentación sistemática de los compromisos de gobierno.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que debemos emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El Plan establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que este gobierno impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.

Las estrategias contenidas en este Plan están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional. Busca, mediante dichas estrategias, establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción de nuestro futuro sea una tarea compartida.

Éste no es un plan detallado, sino una etapa de un proceso que permite vertebrar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo. Por ello, este documento marca un rumbo, unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo está abierto a las adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar del país, que se plantearán en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales.

En el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de Derecho, este Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto.

El Plan Nacional de Desarrollo establece como condición fundamental un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general.

Este documento surge como resultado de un proceso que tuvo como eje central la participación ciudadana amplia y el diálogo abierto con los ciudadanos, con la estructura interna de la Administración Pública Federal, así como con funcionarios de los otros poderes y órdenes de gobierno.

Aunque la fase de participación ciudadana para estructurar el Plan ha finalizado, el diálogo con la sociedad apenas comienza. Se establecerán mecanismos para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa se realice el seguimiento del cumplimiento y la actualización del Plan, obligando al gobierno a permanecer atento a la opinión ciudadana.

Así pues, este Plan y la participación social que implicó constituyen una invitación a fortalecer el papel de los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información y encontrar espacios para la expresión, puedan conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios establecen con la sociedad, con lo que tendrán una nueva forma de relacionarse con su gobierno: más responsable, más crítica, más participativa, más comprometida.

La construcción de un proyecto de futuro común requiere la participación de todos, por lo que el Plan es, también, una invitación a las agrupaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad, a los productores del campo, a los profesores, obreros, empresarios, intelectuales, ciudadanas y ciudadanos en general a que, de manera unida, luchemos en un solo frente para construir un mejor país.

2.3. El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es el resultado de un proceso de planeación que tuvo como eje central la participación ciudadana. Los resultados de las diferentes estrategias y mecanismos de consulta se incorporaron al Plan de diferentes formas y en distintas etapas.

Etapas de transición.

Durante los meses posteriores a las elecciones del 2 de julio de 2000, ciudadanos y grupos de la sociedad, representantes de muy diversos intereses y con diferentes preocupaciones y visiones acerca de la construcción del futuro de México, se acercaron al Presidente electo para expresar sus opiniones y propuestas. Todas estas aportaciones constituyeron una primera etapa de la consulta y permitieron identificar los problemas y oportunidades que debían ser considerados en la elaboración del Plan.

Las diferentes coordinaciones que se crearon para los trabajos realizados durante ese periodo, en sus respectivas áreas, organizaron múltiples reuniones de consulta diagnósticas y propositivas, en las que participaron grupos de especialistas y personas relacionadas de distintas formas con los temas de estas sesiones; sólo en la Coordinación de Desarrollo Social y Humano se llevaron a cabo más de 100 reuniones. Los resultados fueron utilizados para elaborar los informes de trabajo de las coordinaciones. A su vez, éstos fueron un importante elemento utilizado para la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta etapa, el Plan recoge, además de las propuestas ciudadanas y los diversos análisis resultantes de las reuniones de participación ciudadana, la plataforma de la Alianza por el Cambio y los compromisos que se hicieron con diversos grupos de la sociedad organizada. Este proceso se enriqueció con aportaciones de las plataformas de los otros partidos políticos.

Etapas de participación ciudadana como parte del Sistema Nacional de Planeación Participativa.

A partir de diciembre de 2000, al entrar en funciones esta Administración Pública Federal, y en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, se organizó un sistema de planeación que tuvo como responsabilidad la realización de un proceso de participación ciudadana amplia, pública y abierta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Así, quienes tienen la tarea y la responsabilidad de gobernar y atender con precisión las demandas de la sociedad, encuentran en este proceso un mecanismo formal para escuchar las opiniones, propuestas y expectativas en temas y aspectos fundamentales para el desarrollo del país, de los estados, las regiones, las comunidades, la familia y el propio individuo.

Para que la participación ciudadana fuera lo más amplia, incluyente y representativa, se

consideraron distintas variables de la población para el diseño de los procesos de participación utilizados y las herramientas para recabar las opiniones, tales como ubicación geográfica, género, nivel socioeconómico, edad, etnicidad y acceso a medios de comunicación, entre otros.

Esta etapa, que es la parte central de la participación ciudadana, se llevó a cabo por medio de dos procesos, en diferentes poblaciones-objetivo y con finalidades distintas, aunque complementarias.

Participación ciudadana por medio de encuestas por correo directo y vía Internet.

● Encuesta por correo directo

Este proceso, denominado “Programa Mande”, tuvo como objetivo recabar propuestas sobre 110 temas nacionales agrupados en las tres grandes áreas que se han definido para la acción de este gobierno: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

Para tal efecto se distribuyeron, durante los meses de febrero a abril de 2001, cuestionarios en donde podían exponerse una o varias propuestas acerca de cada uno de los 110 temas, usando la infraestructura del Servicio Postal Mexicano, en 2000 oficinas de correos en todo el país, las oficinas de gobierno y la Secretaría de Educación Pública.

En este proceso se recibieron un total de 153367 propuestas, de las cuales alrededor de 1000 fueron de mexicanos que residen en el extranjero. Todas ellas fueron capturadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que, para este fin, instaló el Centro Nacional de Recepción de Propuestas. Ahí fueron clasificadas las aportaciones y, posteriormente, enviadas a las diferentes áreas que conforman la Administración Pública Federal para que fueran analizadas y consideradas para la elaboración del Plan.

Gracias a este proceso se obtuvo un conjunto muy importante de propuestas ciudadanas sobre un amplio número de temas de interés nacional.

● Encuesta vía internet

La página de internet creada para el Plan Nacional de Desarrollo amplió el alcance de la participación ciudadana y agilizó el registro de opiniones, además de dar la oportunidad de participar a los mexicanos que viven fuera del país. Por medio de ella se recibieron 43230 propuestas que, igual que las encuestas recibidas por correo directo, fueron clasificadas por el INEGI y se sumaron a la base de datos de las propuestas generadas.

● Análisis de participación por correo e Internet.

Mediante estas dos vías se recibieron 117040 cuestionarios, que aportaron un total de 196854 propuestas.

En lo que respecta a la edad de quienes participaron respondiendo a esta encuesta, se observa que 26% de las propuestas fueron realizadas por personas menores de 20 años, 34% por personas de entre 21 a 40 años, y el 22 por ciento por personas mayores de más de 40 años. Sólo 18% no especificaron su edad.

Las propuestas fueron enviadas a las diferentes entidades de la Administración Pública Federal en donde fueron analizadas y muchas de ellas integradas a los objetivos y las estrategias que estas entidades elaboraron para la definición del Plan Nacional de Desarrollo. En algunos casos, las propuestas recibidas se referían a aspectos específicos de la operación de

las dependencias y entidades de gobierno, por lo que serán tomadas en cuenta para la elaboración de los programas sectoriales, así como para la definición de los programas operativos anuales de las dependencias.

Participación en reuniones de opinión ciudadana.

El otro proceso de participación ciudadana se realizó mediante reuniones de opinión ciudadana que, a su vez, tuvieron tres modalidades: foros con ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación.

Los foros con ponencias permitieron que la sociedad presentara abiertamente sus propuestas con respecto a temas de interés nacional. Estos foros fueron organizados por las diferentes secretarías en función de los temas relacionados con su ámbito de acción y se llevaron a cabo en las principales ciudades del país. Se celebraron 549 foros en los que se presentaron 13552 ponencias, con una participaron total de 36850 personas.

Las reuniones temáticas definieron las acciones necesarias para atender un objetivo previamente definido, así como las dificultades que se podrían presentar para su logro. En total, las diferentes secretarías y entidades del gobierno llevaron a cabo, en las principales ciudades del país, 517 reuniones temáticas en las que participaron 8789 personas.

Las sesiones de planeación fueron de mayor duración y complejidad que las anteriores, pues su propósito era diseñar un plan estratégico para el tema objeto de la sesión. En estas sesiones se contó con la participación de destacados expertos y líderes de opinión en los diferentes campos del desarrollo nacional. Se realizaron 75 sesiones en las que participaron 1275 personas provenientes de instituciones de investigación, así como de organismos de los sectores público y privado.

En total, se realizaron 1141 reuniones de opinión ciudadana en sus diferentes modalidades, en las que participaron 46914 personas.

Considerando los procesos de participación ciudadana mediante encuestas y reuniones de opinión ciudadana, participaron 174,865 personas, que presentaron un total de 379,525 propuestas.

Proceso de planeación en el seno de la Administración Pública Federal.

Otro elemento que alimentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue el proceso de planeación que las diferentes entidades de la Administración Pública Federal llevaron a cabo en los meses de diciembre de 2000 a febrero de 2001.

Durante este proceso se definieron los objetivos y las estrategias que deben seguirse por parte de las diversas áreas de la Administración Pública Federal con el propósito de responder a los principales retos del desarrollo nacional. Estos trabajos fueron posteriormente reevaluados desde la perspectiva de los resultados de la consulta ciudadana, por lo que se procedió a reorientar objetivos y estrategias en respuesta a lo expresado por la sociedad.

Cabe destacar la importante participación de los gobiernos estatales en el proceso de planeación porque, gracias a su apoyo, se pudieron conformar mesas de trabajo con los actores clave en cada tema que se analizó en las reuniones de opinión ciudadana.

Integración.

El proceso de participación ciudadana en su conjunto representó un gran esfuerzo de la sociedad con la expresión de sus necesidades, propuestas y sugerencias, y de la Administración Públi-

ca Federal que, a lo largo y ancho del territorio nacional recabó estas expresiones para analizarlas e incluirlas en el establecimiento de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, las acciones específicas que tanto la sociedad como el gobierno realizaron para el Plan Nacional de Desarrollo, serán los elementos principales para elaborar los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en los que se detallarán las metas que harán realidad la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, es importante hacer notar que este esfuerzo compartido de sociedad y gobierno será la base que sustente el seguimiento y evaluación de los compromisos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los ajustes en la actuación de la Administración Pública Federal en función de los resultados obtenidos y del dinámico entorno en que se encuentra nuestro país.

3. México: Hacia un despegue acelerado

3.1. Las transiciones del México contemporáneo.

Aunque todos los países del mundo enfrentan los retos de la globalización y del cambio tecnológico, pocos se encuentran inmersos en procesos de cambio simultáneo tan profundos y tan diversos como México.

Los retos del cambio en México están enmarcados en cuatro grandes procesos de transición que nos obligan a redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones. Estas cuatro transiciones son:

- La demográfica.
- La social.
- La económica.
- La política.

No sólo la eficacia de la acción pública sino también la madurez de la comunicación entre gobierno y sociedad, requieren la comprensión de los procesos que condicionan el presente y el futuro, es decir, de las transiciones del México contemporáneo. Estas transiciones definen quiénes son los interlocutores del Estado, cuáles son sus necesidades, cómo interactúan con los distintos ámbitos de gobierno y cuáles son los instrumentos disponibles para la ejecución de la acción pública. En otras palabras, las transiciones condicionan de manera profunda, por un lado, la capacidad estatal para reorientar y conducir el cambio social y, por otro, la manera como la sociedad expresa sus demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado.

El Plan Nacional Desarrollo se propone enfrentar los retos que plantean estas cuatro transiciones, al mismo tiempo que mitigar sus costos y potenciar las oportunidades que suponen. Las transiciones definen el tipo de país al que conduce la inercia de las fuerzas demográficas, económicas, democráticas y sociales, incluyen las oportunidades que se presentarán y aportan información muy valiosa sobre cómo debe intervenir el gobierno para avanzar hacia el país que todos deseamos y cómo enriquecer el diálogo con la sociedad para lograrlo.

3.2. La transición demográfica.

Este gobierno ha aceptado el reto de servir a los 100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 18 millones que viven en el extranjero. También ha asumido el desafío de adecuar sus acciones para atender a una población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050, con una proporción cre-

ciente de adultos de la tercera edad. Un gobierno plenamente consciente de este proceso de transición demográfica, será un gobierno eficaz.

El crecimiento económico en épocas recientes no ha permitido asimilar la realidad de nuestro crecimiento demográfico. En el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura. Esto se manifiesta en la expulsión de gran número de personas de sus comunidades de origen. Además, la destrucción y la contaminación de los ecosistemas limitan el crecimiento.

Todo ello ha ocasionado una inaceptable desigualdad de oportunidades para los mexicanos, que la población resiente y que inhibe no sólo el crecimiento de la economía, sino también la propia convivencia social.

Transformaciones en el tamaño de la población.

La población es uno de los elementos que contribuyen a delinear el perfil de largo plazo de todas las naciones. Durante el siglo XX, nuestro país experimentó transformaciones sin precedente desde el punto de vista demográfico. Primero atravesó por ciclos de intenso crecimiento poblacional y, más recientemente, de marcada desaceleración. Así, de acuerdo con las cifras censales, la población mexicana pasó de casi 17 a cerca de 26 millones de personas entre 1930 y 1950; en los veinte años siguientes, el número de habitantes casi se multiplicó por dos, y requirió sólo tres décadas para duplicarse nuevamente. Con alrededor de 100 millones de habitantes, México ocupa en la actualidad el decimoprimer lugar entre las naciones más pobladas del orbe y se prevé que mantendrá esa misma posición durante varias décadas más.



FUENTE: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*.

La trayectoria descrita refleja el tránsito, todavía inconcluso, de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados, hacia otro de niveles bajos, proceso que ha sido denominado transición demográfica. Esta profunda metamorfosis fue impulsada, a partir

de los años treinta, por un importante descenso de la mortalidad, el cual fue posible gracias al mejoramiento de las condiciones de vida y a los avances logrados en educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria y transferencia y aplicación intensiva de tecnología médica y de control ambiental. Como consecuencia, la esperanza de vida de la población mexicana, que en 1930 era de apenas 36 años, llegó a casi 50 años en 1950, a 62 en 1970 y a poco más de 75 años en la actualidad.

Frente al largo proceso de disminución de la mortalidad, la reducción de la fecundidad es mucho más reciente y de características más acentuadas. Este proceso comenzó a mediados de la década de los sesenta, poco después de alcanzar su nivel máximo histórico de 7.3 hijos promedio por mujer. A semejanza de otros países, la disminución ocurrió primero entre las mujeres de los estratos más prósperos y educados y entre las residentes de las principales ciudades. Sin embargo, fue a partir de 1974, a raíz del cambio en la política de población, cuando las prácticas de planificación familiar empezaron a difundirse y generalizarse, dando lugar a una genuina y silenciosa revolución demográfica. Así, la fecundidad registró un promedio de 5 hijos por mujer en 1978; cayó a 4 hijos en 1985, y en la actualidad es de 2.4 hijos.

La evolución seguida por la mortalidad y la fecundidad provocó primero una aceleración gradual de la tasa de crecimiento natural de la población, que pasó de 2.3% en 1930 a 2.9% en 1950 y a 3.5% en 1965. A partir de este último año, la dinámica demográfica empezó a desacelerarse gradualmente, registrando una tasa de 3.3% en 1970, de 2.6% en 1985 y de 1.7% en 2000.

Después de este largo proceso, la población mexicana ingresó al nuevo milenio con una tasa de crecimiento natural semejante a la de 70 años atrás, aunque con una cantidad de habitantes seis veces mayor.

Transformaciones en la estructura por edad y demandas asociadas.

Además de los cambios en su tamaño, dinámica y distribución territorial, la población mexicana experimentó a lo largo del siglo XX importantes transformaciones en su estructura por edad. La etapa de despegue y de rápido crecimiento dio origen a un proceso de "rejuvenecimiento demográfico", que se expresó en un ensanchamiento de la base de la pirámide poblacional. Baste señalar que entre 1930 y 1970 el grupo de menores de 15 años de edad multiplicó su tamaño inicial alrededor de 3.5 veces (al pasar de poco más de 6 a 22 millones de personas) y su peso relativo respecto a la población total aumentó de 39 a 46%. En contraste, el segmento de entre 15 y 64 años creció cerca de 2.5 veces en ese mismo lapso (de casi 10 a 24 millones de personas), aunque su participación en la población total disminuyó de 58 a 50%. Esta dinámica de crecimiento diferenciada de ambos grupos de edad provocó un aumento de la carga de dependencia juvenil, que pasó de 68 a 92 menores de 15 años por cada 100 personas en edad laboral, entre 1930 y 1970.

Con la caída de la fecundidad se inició un proceso gradual de estrechamiento de la base de la pirámide de población y el desplazamiento de generaciones numerosas (resultado del alto crecimiento demográfico del pasado) hacia las edades centrales. Así, entre 1970 y 2000, la población de menores de 15 años de edad aumentó alrededor de 50% (de 22 a 33 millones de personas), mientras que el grupo de 15 a 64 años multiplicó su tamaño inicial poco menos de 2.5 veces (de 24 a 58 millones). Como consecuencia, la razón de dependencia disminuyó entre 1970 y 2000 de 92 a 56 menores de 15 años por cada 100 personas en edad de trabajar.

La dinámica demográfica de la población de menores de 15 años contribuyó a atenuar gradualmente la presión sobre los servicios educativos y de salud y abrió nuevas oportunidades para ampliar su cobertura, aun en un contexto de reducción presupuestal.

A partir de la década de los ochenta, los incrementos anuales de la población en edad laboral alcanzaron sus niveles más elevados (de 1.3 a 1.4 millones de personas) durante los periodos más críticos de contracción económica, con el consiguiente aumento del empleo informal y del desempleo.

En este contexto, la pobreza creció de manera significativa y continuaron arrastrándose graves rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo social, que hoy día, se reflejan en el hecho de que más de una de cada dos personas ocupadas (53.9%) recibe ingresos de dos salarios mínimos o menos; alrededor de una de cada cuatro personas de 15 años o más (28.5%) carece de escolaridad o no terminó la primaria; una de cada siete (14.8%) reside en vivienda con piso de tierra, y algo más de una de cada diez no cuenta en su casa con servicio de agua entubada (11.2%).

El futuro demográfico.

En las próximas décadas, la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido. Las previsiones para la mitad del presente siglo sugieren que la población podría alcanzar entre 130 y 150 millones de habitantes. Por ello, el país seguirá enfrentando en los próximos años el desafío de proporcionar a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

Por su parte, el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030) y con ello aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza del país. La trayectoria de crecimiento de este grupo de edad representará un enorme desafío en términos de nuevos puestos de trabajo. Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: de cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015. Sin embargo, a partir del cuarto lustro del presente siglo la demanda de empleos crecerá a razón de 800000 por año y en la siguiente década será del orden de 500000. En consecuencia, la población económicamente activa, que en la actualidad es de poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a casi 55 millones en 2010 y a cerca de 69 millones en 2030.

El arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente demandará la construcción de alrededor de 23 millones de viviendas durante las siguientes tres décadas, equivalente al parque habitacional disponible actualmente.

Por último, el grupo de adultos mayores (65 años y más), que en la actualidad representa alrededor de 5% de la población total, registra una tasa de crecimiento insólita en la historia demográfica de México (de más de 3.7% anual) y podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030, lo que implica que en tan sólo 15 años se duplicará el tamaño inicial de esta población. Como consecuencia, si hoy uno de cada veinte mexicanos está en ese grupo de edad, en 2030 serán uno de cada ocho, con el correspondiente impacto social y económico.

La confluencia del envejecimiento demográfico con el cambio registrado en el terreno epidemiológico demandará profundas reformas en las estrategias, alcance, funcionamiento y organización del sector salud; impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura económica y social; desafiará la viabilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social, y exigirá una cuantiosa reasignación de recursos para proporcionar pensiones suficientes.

Población por grupos de edad e índice de dependencia, 1930 – 2000

Año	Grupos de edad			Índice de dependencia*	
	Población total	0-14	15-64 y más		
1930	16 552 722	6 491 063	9 572 823	488 836	72.91
1940	19 653 552	8 098 098	10 696 020	586 435	79.17
1950	25 791 007	10 774 244	14 149 557	867 206	82.27
1960	34 923 129	15 502 509	18 221 687	1 198 933	91.66
1970	48 225 238	22 286 680	24 147 173	1 791 385	99.71
1980	66 846 833	28 809 460	35 468 828	2 568 545	88.47
1990	81 249 645	31 336 361	46 515 859	3 397 425	74.67
1995	91 158 290	32 337 929	54 783 156	4 037 205	66.40
2000	97 483 412	33 288 298	59 342 569	4 852 545	64.27

* Índice de dependencia = $\frac{\text{Población de 0 a 14 años} + \text{población de 65 años y más}}{\text{Población de 15 a 64 años}} \times 100$

Fuentes: 1930 – 1990: INEGI, censos generales de población y vivienda; 1995: INEGI, Censo de Población y Vivienda; 2000: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados básicos nacionales.

Bono demográfico.

La transformación en la estructura por edades propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laboral (entre 15 y 64), lo que abrirá durante las próximas tres décadas una “ventana de oportunidad transitoria” o “bono demográfico”, al aumentar más rápidamente la población en edad laboral que la población dependiente.

El bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si logramos crear los empleos necesarios, al propiciar una mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos. Sin embargo, la ventana de oportunidad empezará a cerrarse a medida que se intensifiquen las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico. El eficaz aprovechamiento de esta ventana de oportunidad podría contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión.

Regiones y ciudades.

Las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización. La simultaneidad de estos dos procesos explica la acelerada expansión del sistema de ciudades mexicanas en el siglo xx: en 1900 únicamente la décima parte de la población vivía en las ciudades, proporción que se elevó a dos terceras partes en 2000, lo que significa un universo de 59.2 millones de mexicanos urbanos. También es necesario señalar que los procesos de urbanización han tenido consecuencias negativas, como la pérdida de identidad, la violencia y la inseguridad.



La migración constante y persistente del campo a la ciudad es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: económica, familiar, social y comunitaria.

Siguiendo las tendencias actuales, es posible esperar que más de 80% del crecimiento poblacional de los próximos 25 años se ubique en las ciudades del país. Estas tendencias anuncian una significativa transformación en las estructuras socioeconómicas del país.

Las desigualdades regionales se manifiestan muy nítidamente en los más de 2000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional: i] la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; ii] la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.

En los municipios de más de 100000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales. En el extremo opuesto se encuentran los más de 1400 municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión administrativa y de planeación más simples, aunque no menos eficaces, en función de su capacidad financiera y de sus recursos humanos.

En síntesis, en esta etapa de transición que experimenta México en los comienzos del siglo, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica en el sistema de ciudades, la cual tenderá a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas, e implicará la consolidación de una nación de ciudades de carácter industrial y terciarias, proceso que debe ser planeado con el mayor rigor posible. Por otro lado, en el México rural existen millares de localidades que concentran a millones de ciudadanos, las cuales deberán integrarse al circuito moderno constituido por los núcleos urbanos interrelacionados con la economía global.

Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Las ciudades requerirán adecuar

los servicios y equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implantar esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficaces; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad.

Transición demográfica y uso de recursos naturales.

Otra consecuencia de la transición demográfica es el cambio en el uso de recursos naturales. En los últimos 30 años, la población del país se ha duplicado y el consumo de bienes y servicios, en términos reales, se ha triplicado. Esto ha modificado profundamente nuestra relación física con el medio ambiente.

Es necesario considerar a nuestro país no como el inagotable e inexplorado cuerno de la abundancia, sino reconocerlo como un gran recurso al que, sin embargo, podríamos destruir sin haberlo aprovechado cabalmente para el crecimiento y el bienestar de sus habitantes.

Nuestro país es considerado entre los 12 países con mayor diversidad biológica en el mundo. Asimismo, goza de una gran riqueza en metales como plata (primer productor mundial), níquel y cadmio (cuarta y quinta reservas más grandes en el mundo, respectivamente), petróleo (tercera reserva mundial) y cobre (sexto productor del mundo), además de contar con valiosos y muy variados ecosistemas de montaña, marinos y costeros.

Sin embargo, la enorme riqueza natural de México ha sido utilizada en forma irracional al seguir un modelo de crecimiento económico basado en una continua extracción de los recursos naturales por considerarlos infinitos y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación. Esta actitud ha resultado en una severa pérdida y degradación de nuestros recursos y del entorno natural, porque la estrategia de desarrollo económico no ha sido sustentable. De no revertirse esta tendencia en el corto plazo, estará en peligro el capital natural del país, que es la base de nuestro proyecto de desarrollo.

Por otra parte, el crecimiento demográfico ha ejercido una presión sobre los ecosistemas que no siempre se ha enfrentado correctamente. Para comprender la magnitud de esa carga, hay que tener presente que la población del país se ha triplicado en los últimos 50 años; que se han construido 13 millones de viviendas en los últimos 30 años, y que se ha cuadruplicado la infraestructura carretera entre 1960 y 2000.

El crecimiento demográfico y la urbanización desordenada han sido factores determinantes en la erosión y tala de bosques. Por su parte, la expansión de industrias generadoras de emisiones de carbono y otros contaminantes repercuten directa o indirectamente en el cambio climático.

Otro efecto grave del crecimiento demográfico sobre el medio ambiente se refleja en la contaminación y en el despido de agua que alcanza niveles críticos.

En el año 2000 México presenta altos niveles de degradación ambiental, como se muestra en los siguientes ejemplos:

- El país pierde 600,000 hectáreas de bosque anualmente y experimenta una tasa anual de deforestación de 1.5 por ciento.
- De las 100 cuencas hidrológicas del país, 50 están sobreexplotadas, y extensas regiones del país tienen problemas de abasto de agua.
- Las selvas tropicales de México han disminuido 30% en los últimos 20 años.

- Se han extinguido 15 especies de plantas y 32 de vertebrados en México. En nuestro país se han dado 5.2% de las extinciones del mundo en los últimos 400 años.
- La contaminación del aire y del agua en las grandes ciudades del país ha alcanzado niveles tales que tienen efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población.
- México lanza a la atmósfera más de 46`0000 gt., de gases de desecho y se estima una producción anual de 3705000 toneladas de residuos peligrosos.

La degradación de los recursos naturales del país y la creciente generación de contaminantes representan una pérdida neta del capital natural, así como una disminución importante de nuestro potencial para promover un desarrollo económico que permita satisfacer las necesidades básicas de la población.

El medio ambiente es prioritario. Se trata de un mandato social, de una convicción de gobierno, de una estrategia para el crecimiento de largo plazo y, finalmente, de un requerimiento ético y comercial de la nueva convivencia internacional. El medio ambiente es una prioridad para el Ejecutivo Federal y para el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que el desarrollo de la nación no será sustentable si no se protegen los recursos naturales con que contamos. Se ha visto cómo la degradación del capital natural del planeta ha producido cambios climáticos que afectan negativamente a las actividades humanas, y ello confirma la necesidad de conservar de manera racional los recursos naturales de nuestro país.

3.3. La transición social.

Junto con los cambios ocurridos en México en materia económica y demográfica durante las últimas décadas, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del país. Las transiciones demográficas, económica y política son la expresión más visible de la transición social, que es la más profunda y que compete a la vida privada de las personas y a la organización social.

La evolución social se manifiesta tanto en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de grupos y en el cambio de los comportamientos colectivos con relación a los asuntos públicos.

Las organizaciones de la sociedad civil.

Hasta fines de los años sesenta, las formas de asociación se restringían fundamentalmente a agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (burócratas, obreros, campesinos, empresarios, populares), reconocidas o fundadas por el Estado. A partir de entonces, han surgido y se han multiplicado organizaciones para la defensa de intereses particulares, de carácter reivindicativo y de ayuda mutua. Entre ellas, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de importancia creciente en asuntos de interés público.

En general, los objetivos de estas organizaciones ponen de manifiesto la fuerza con que se busca reivindicar viejos y nuevos derechos de la sociedad y de las personas. Entre ellos, los relacionados con la protección de los derechos humanos, la calidad de vida, la lucha por la preservación del medio ambiente y los que competen a la integridad y al desarrollo material, espiritual y profesional de los individuos, principalmente de los más desfavorecidos.

Es un hecho que la acción de estas organizaciones tiene una gran influencia en el logro de resultados concretos para la sociedad, sobre todo entre los grupos tradicionalmente menos favorecidos por el progreso del país. Además, el uso de los recursos que son utilizados por estos organismos, llega de manera más directa a los grupos que más lo requieren y contribuye a crear lazos y sentido de solidaridad y de corresponsabilidad.

Debido a lo anterior, es conveniente, desde el punto de vista del desarrollo social, impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país. Además, esto permite que los satisfactores de esas necesidades sean provistos por personas que están cerca de la problemática, con lo que se agiliza la atención y se maximizan los resultados obtenidos.

El papel de la mujer.

Los cambios demográficos han corrido a la par de una más amplia participación de las mujeres en la vida social, política y económica, y particularmente en el empleo. La mayor intervención de las mujeres en la vida económica ha respondido a varios factores y momentos en los últimos 30 años. Durante los años setenta, la ampliación de la participación femenina en el empleo fue gradual y fue primordialmente de mujeres jóvenes, preparadas y solteras, que se incorporaron al sector moderno de la economía, sobre todo en la administración pública y en los servicios privados, lo cual afectó, benefició y contribuyó al desarrollo de la clase media.

A partir de los años ochenta, por el contrario, el aumento de la participación femenina en el empleo fue más rápido y se integró por mujeres mayores, con hijos y con escasa escolaridad, que se incorporaron sobre todo a empleos precarios e informales en el comercio y los servicios. En general, se puede plantear como hipótesis que esta ampliación fue forzada por el descenso en los salarios reales; la incorporación de las mujeres al empleo aminoró la pobreza de los hogares trabajadores y la desigualdad del ingreso.

En los últimos 30 años la participación femenina en el empleo ha crecido a más del doble. Esto representa un reto para las instituciones públicas, que deben asegurar la equidad en las oportunidades de empleo, salarios y prestaciones que afectan no sólo a la mujer trabajadora, sino a todas las familias. La estructura familiar se ha tenido que adecuar a las necesidades del aparato productivo, y ello se ha reflejado en su composición tradicional; sin embargo, estos cambios no han sido asumidos plenamente por toda la sociedad. Hay que desarrollar una nueva cultura que permita, desde la familia, conformar una plena equidad con actitudes más democráticas y de respeto a los derechos de las personas.

Porcentaje de población de 15 años y más por nivel de instrucción y por género

Periodo	<i>Sin instrucción</i>			Periodo	<i>Primaria incompleta</i>		
	Mujeres	Hombres	Total		Mujeres	Hombres	Total
1970	35	28.1	31.6	1970	37.2	40.6	38.9
1990	15.5	11.7	13.6	1990	23.4	22.9	23
1995	12	8.9	10.5	1995	21.8	20.7	21.2
1997	12.2	8.5	10.4	1997	20.9	20.3	20.6
2000	11.7	8.8	10.3	2000	18.5	17.8	18.1

FUENTES: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística: IX Censo General de Población, 1970; INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica, 1997; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos nacionales.

La participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la toma de decisiones es creciente y aporta valores de comportamiento y de conducta a la vida productiva, al mismo tiempo que enriquece y humaniza la vida política.

A su vez, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo ha dado lugar a una mayor presencia y la participación del hombre en el núcleo familiar, lo que contribuye a una mejor calidad de vida en el hogar, así como a la modificación de la cultura machista.

Sin embargo, la participación de la mujer en la vida empresarial, política y de toma de decisiones aún no refleja una situación de equidad respecto a la del hombre, lo cual reduce las posibilidades de que el país aproveche el enorme potencial que las mujeres pueden aportar al engrandecimiento de la nación. La mujer debe ser incluida equitativamente en los procesos de decisión, aportando su esfuerzo solidario en todas las actividades de la vida nacional.

El aumento en los niveles educativos de hombres y mujeres se ha sostenido en los últimos años, y al mismo tiempo la desigualdad educativa entre hombres y mujeres se ha reducido. Se observan desigualdades significativas sobre todo en los extremos educativos: hay todavía una mayor proporción de mujeres que de hombres en los niveles educativos más bajos, y de hombres que de mujeres en los niveles universitarios de posgrado, aunque las mujeres muestran una mayor tendencia que los hombres a completar cada nivel escolar (primaria, secundaria y niveles técnicos o preparatoria). En las encuestas más recientes se observa que la desigualdad es menor entre los grupos más jóvenes, lo que sugiere que la discriminación contra las niñas y jóvenes tiende a disminuir.

Sin embargo, esta tendencia no es la misma en todos los grupos. La brecha rural urbana es notable: las jóvenes rurales tienen aún una desventaja significativa respecto de sus hermanos, aunque en los últimos dos años, programas como Progresá lograron aumentar la escolaridad promedio en las zonas marginadas y se redujo la diferencia educativa entre hombres y mujeres.

En México se observa una clara desigualdad en los ingresos de hombres y mujeres. Los ingresos promedio globales de las mujeres son aproximadamente 35% inferiores a los hombres. Esta desigualdad es mayor en la cima de la distribución del ingreso por trabajo que en la parte inferior. El 10% de los hombres mejor pagados gana 50% más que el 10% de las mujeres mejor pagadas, mientras que el 10% de los hombres peor pagados gana de 25 a 27% más que las mujeres peor pagadas. Sin embargo, esta diferencia por género se agudiza al incluir a los trabajadores sin ingresos, sector en el que una proporción mayoritaria es de mujeres. Este desequilibrio se presenta tanto en ámbitos rurales como urbanos, pero es enorme en el campo: 75% de las mujeres económicamente activas en el sector primario no reporta ingresos.

La mayor parte de la diferencia de ingresos se debe a que una alta proporción de las mujeres se desempeña actualmente en categorías ocupacionales bajas. Esto tiene que ver con que las mujeres han recibido menos educación y tenido menos experiencia laboral que los hombres, pero también a mecanismos discriminatorios propios del mercado. Es de prioridad nacional que la equidad de género se manifieste en igualdad de oportunidades que vayan cerrando la brecha de la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres.

Cambios en la composición y participación social de la familia.

Es importante mencionar la diversidad que caracteriza a las familias en México, al igual que su naturaleza dinámica. No es posible hablar de un solo tipo de familia, compuesto por una pareja y su descendencia, sino que hay una gama importante de formas distintas de vivir en familia. En México existen familias de tipo nuclear (el modelo tradicional), las hay de tipo extenso y, en aumento, familias de jefatura femenina (aquellas compuestas por una mujer y sus hijos, o una mujer, sus hijos y algún otro miembro, sin el esposo padre). Estas familias de jefatura femenina aumentaron en México como proporción del total de los hogares de 13.7% en 1960 a 20.6% en 2000.

Los cambios que caracterizaron a la economía del país durante los años ochenta dieron lugar a respuestas familiares y domésticas de gran envergadura. En particular, las crisis económicas de esa década produjeron reacciones sociales que se gestaron dentro de las familias. Los miembros de los grupos familiares más pobres tuvieron que trabajar más en contextos laborales precarios y con salarios cada vez más bajos. Sobrevivir se convirtió en una tarea que requería estrategias de intensificación del trabajo de los miembros de las familias. Las mujeres adultas y los varones jóvenes aumentaron su presencia en los mercados laborales, a cambio de salarios empobrecidos pero de creciente importancia para las economías domésticas familiares. Fue la década del aumento masivo de las mujeres en el empleo y de obstáculos crecientes para la permanencia de los niños en las escuelas. Sin duda, la familia actuó como un amortiguador, pero los costos fueron altos: los patrones de consumo cambiaron, las dietas se deterioraron, la gente tuvo que trabajar más pero comía peor y menos, muchos niños tuvieron que dejar la escuela y las relaciones de género, según muchos estudios, sufrieron mayores conflictos y roces violentos.

Una transición social que asegure la convivencia pacífica requiere en México un modelo económico que reduzca la brecha entre ricos y pobres. Un modelo que fortalezca a las familias y les permita planear el futuro, educar a sus hijos y disfrutar de la convivencia que se da en el grupo doméstico. Una mejor situación económica se traducirá en menos problemas y menos roces. La población demanda mayor equidad y mayor tolerancia, pero también, un diálogo más abierto y una flexibilidad real en el ejercicio de la función del gobierno. Éstas son las bases necesarias para modificar el ejercicio del poder, la acción del Estado y las políticas sociales y económicas que afectan a los individuos, las familias y las colectividades.

La etnicidad en el México contemporáneo.

En los últimos 30 años, la concepción de los mexicanos acerca de la cuestión étnica se ha modificado en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, hoy reconocemos que la relación entre la cultura y la identidad indígena no ocurre de manera mecánica y que, por tanto, los cambios culturales en una colectividad no necesariamente implican cambios de identidad. En segundo lugar, hemos dejado de pensar en la nación mexicana como algo culturalmente homogéneo y, de hecho, la heterogeneidad se manifiesta con mayor vigor. En tercer lugar, reconocemos que los indígenas existen como sujetos políticos, que representan sus intereses en cuantos miembros de etnias, y hoy existen organizaciones indígenas que influyen poderosamente en el ámbito público.

Respecto al primer aspecto, debemos recordar que la política indigenista del Estado mexicano, a pesar de la fundación del Instituto Nacional Indigenista en 1948, se propuso crear una cultura nacional y una identidad mexicana unitaria. Se creía que, cuando el indígena adoptara el idioma español, la vestimenta, la tecnología y los hábitos occidentales, haría a un lado los rasgos de su cultura propia y se asumiría como un mexicano como todos. Así, las campañas de alfabetización, los programas educativos, la ampliación de las comunicaciones y los servicios, la extensión agrícola y en general las políticas de desarrollo se dirigían a sustituir los conocimientos, valores y costumbres "arcaicas" por conocimientos científicos y gustos y hábitos "modernos", que dejarían al mundo indígena en el pasado al que supuestamente pertenecía. Como se pensaba que "ser indígena" equivalía a ser campesino precario, se consideraba que la mejora económica y el cambio ocupacional conllevarían la "desindianización".

En la práctica, la adquisición de rasgos culturales occidentales no necesariamente condujo a cambios de identidad ni en las comunidades rurales ni fuera de ellas. A partir de la década

de los setenta, numerosas familias indígenas de todo el país migraron a las ciudades, a los campos agrícolas modernos y a la frontera norte; dejaron de ser campesinos para volverse obreros, comerciantes, jornaleros o empleados, pero no siempre dejaron de considerarse indígenas. Muchos jóvenes lograron alcanzar niveles de escolaridad superior en las escuelas normales y en la Universidad; se convirtieron en maestros y en profesionistas, y en muchos casos conservaron su identidad étnica, sobre todo cuando mantuvieron vínculos con sus familias y con sus comunidades de origen. A pesar del racismo que aún subsiste en muchos ámbitos de la sociedad mexicana, está empezando a desaparecer la noción de que “lo étnico” es incompatible con “lo moderno”; se empieza también a explorar seriamente la posibilidad de una pedagogía intercultural, que tome en cuenta la riqueza de los mundos culturales diversos.

Así, la concepción de la nación mexicana como culturalmente homogénea se ha vuelto inadecuada, en buena parte porque los propios indígenas así lo muestran. Debe recordarse que uno de los soportes ideológicos de tal concepción homogénea es el mito del mestizaje. Es decir, el proceso de mestizaje, no sólo biológico sino también cultural, que ha tenido una gran importancia desde la época colonial, se mitificó en los discursos oficiales para presentarse como una especie de destino universal e inexorable de los mexicanos. Este mito tuvo la función positiva de proporcionar un marco de inclusión, donde tenían cabida los descendientes de los pueblos aborígenes y de los africanos, y sirvió también para romper barreras de color y evitar los peores extremos del racismo; sin embargo, al condicionar la inclusión plena al momento de la fusión, creó una visión ficticia de la realidad nacional.

Hoy nadie duda que los mexicanos deban compartir valores cívicos y patrióticos fundamentales, así como un código de comunicación eficaz, pero es cada vez más obvio que la cultura nacional sólo puede entenderse como una realidad múltiple. Hay que añadir que la nación no es solamente multicultural sino multiétnica: no existe una sola identidad mexicana (que antes se definía como mestiza) sino muchas, tantas como identidades étnicas existen en nuestro país.

El movimiento de 1994 elevó el problema indígena a la conciencia nacional, e hizo que las instituciones de gobierno, las organizaciones sociales y la sociedad en general participaran de manera más activa en la atención de los problemas de este importante sector de la población.

Por último, es imperativo reconocer que la educación es la mejor manera de propiciar y fortalecer los cambios sociales que creen más y mejores oportunidades e incrementen las potencialidades de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida.

3.4. La transición económica.

La globalización y la nueva economía crean oportunidades para México y los mexicanos de avanzar en su desarrollo, pero también presentan enormes riesgos que podrían recrudescer la situación actual de rezago económico y tecnológico. La competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica permitiendo a personas de todo el mundo tener acceso a servicios y productos que anteriormente eran bienes no comerciables.

Esta combinación de mayor comercio y finanzas más abiertas comenzó mientras el país mantenía una estrategia de desarrollo hacia adentro. La incorporación tardía a los nuevos procesos, obligó a México a iniciar el cambio en la economía por medio de una rápida y profunda apertura unilateral y multilateral al comercio y a los flujos financieros, por lo que no fue posible hacer ajustes progresivos ni aperturas negociadas. Aquellos países que empezaron la transición antes que nosotros nos muestran que el cambio de modelo requiere un largo periodo para madurar.

En nuestro caso se ha complicado aún más debido a que el proceso de transición demográfica no ha concluido. La atención de necesidades tecnológicas y de mercado compite con la atención de las necesidades de una población creciente.

Globalización: cambio en el comercio y las finanzas internacionales.

La globalización de la economía mundial es un hecho que nadie puede detener ni acotar. La pregunta que cada nación tiene que plantearse es cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial para obtener los máximos beneficios posibles.

La globalización de la economía es producto de cambios fundamentales en la naturaleza de la actividad económica y de avances tecnológicos, lo que ha modificado la forma de producir, la fisonomía de los empleos disponibles y las fuentes de riqueza.

El primer motor del cambio fue la aparición de los sistemas digitales de comunicación, los faxes, los satélites, los teléfonos celulares y toda la variedad de computadoras que se comenzaron a asociar con estas tecnologías, transformaron las relaciones de poder entre los diversos grupos de la población y alteraron la capacidad de los gobiernos en el mundo entero de controlar a sus poblaciones. Las comunicaciones también cambiaron la manera como se podían vincular las empresas entre sí y las diversas plantas de una empresa con sus directivos. En forma inmediata hicieron posible la existencia de plantas manufactureras en los lugares más recónditos del mundo, todas ellas comunicadas en forma permanente como si compartieran un mismo espacio. Las distancias dejaron de medirse en términos de kilómetros para hacerlo en términos de segundos.

La actividad financiera, el segundo motor, adquirió nuevas formas y características en el ámbito internacional. La tecnología hizo añicos la existencia de barreras nacionales, permitiendo que los flujos de capitales tuvieran lugar alrededor del mundo, al margen de las preferencias de un gobierno u otro. Las empresas comenzaron a explorar nuevas fuentes de financiamiento más allá de sus fronteras y a vincularse directamente con los mercados financieros. Las finanzas adquirieron una importancia descomunal en el desempeño de la actividad económica, muy por encima de cualquier otra consideración.

La inversión extranjera se transformó en uno de los factores más importantes para el desarrollo económico, sobre todo porque, paulatinamente, las empresas dejaron de ser nacionales en su comportamiento económico, para convertirse en instituciones cada vez más cercanas a la lógica internacional dado que en la actualidad la globalización marca las reglas y los mercados son los que deciden. Éste es el tercer motor del cambio.

Hoy, prácticamente todas las naciones del mundo, independientemente de la filosofía o ideología que inspiren a su gobierno, avanzan por el mismo camino en cuanto a su política de desarrollo, basada en la captación de la inversión externa. Lo que los diferencia es la velocidad a la cual avanzan en su proceso de reforma interna y de adecuación al cambiante marco internacional.

Es importante reconocer que los procesos de globalización no han resuelto todos los problemas económicos ni han modificado la relación entre las naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo.

Por último, la economía internacional ha tenido un enorme impacto en el ámbito industrial. A partir del embargo petrolero árabe de 1973, las empresas asiáticas comenzaron a transformar la manera de producir: en lugar de simplemente transferir el costo del incremento en los precios del petróleo, estas empresas iniciaron un proceso dedicado a elevar la productividad y la eficacia de sus plantas, con lo que están transformando el mundo: partes y com-

ponentes producidos en naciones diferentes que se ensamblan en un solo lugar, con grandes economías de escala y niveles extraordinariamente elevados de productividad y calidad.

Cambio en el modelo económico mexicano.

Hacia la mitad de la década de los ochenta comienza la transición mexicana hacia un “nuevo” modelo de desarrollo económico. Es cierto que unos años antes, presionado por una profunda crisis fiscal, el gobierno federal había empezado a reconsiderar su papel en el proceso de crecimiento. Sin embargo, el primer cambio verdaderamente sustantivo se produjo cuando se abandonó, casi de golpe, la política proteccionista en el ámbito del comercio exterior.

En efecto, por muchas décadas la idea rectora de la política comercial de México había sido típicamente mercantilista, cuyo propósito es acrecentar el poderío de una entidad geográfico-política, además de concebir al comercio internacional como una competencia casi bélica (“un juego de suma cero”) en el que las exportaciones son “buenas” y las importaciones son “malas”, y por tanto, en el que una balanza comercial con un excelente superávit es el resultado deseable y para conseguirlo, el gobierno establece trabas de toda índole a las compras de productos provenientes del exterior y fomenta las ventas de productos nacionales (“su penetración”) en los mercados mundiales.

Durante muchos años, el mercantilismo fue la concepción dominante en la política económica de América Latina, y México no fue la excepción. El enfoque se racionalizó y popularizó con el nombre de “modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones”. Como era de esperarse, el esquema funcionó bien en sus primeras etapas, sobre todo cuando su aplicación coincidió con circunstancias externas propicias, como fueron las limitaciones de la oferta durante la segunda guerra mundial.

El modelo de sustitución de importaciones implica la existencia de un gobierno extremadamente poderoso en materia económica. Ello se explica porque la vida misma de las empresas nacionales depende de la protección oficial que se les brinde contra las importaciones. Pero, además, el enfoque justifica la intervención gubernamental en la economía a lo largo de dos líneas obvias: para regular la actuación de las empresas locales dentro del mercado interno, convertido por efectos del proteccionismo en un “coto de caza” privado, y para proveer bienes y servicios considerados “estratégicos” para el proceso de desarrollo más allá de los “bienes públicos” usuales.

Hacia el final de los sesenta, la economía mexicana mostraba claramente los síntomas de lo que se llamó después “el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones”. En diversas regiones del mundo comenzaban las críticas a la concepción “dirigista” de la economía y, de hecho, se experimentaba ya con un enfoque alternativo de “desarrollo mediante la promoción de las exportaciones”. Sin embargo, en México se decidió intentar una profundización del patrón de sustitución de importaciones, procurándose el desarrollo de la industria de bienes de capital (la “etapa superior” de la sustitución de importaciones).

Las incongruencias de la política macroeconómica aplicada durante los setenta (como la sobre expansión fiscal y monetaria en un contexto de tipo de cambio fijo) añadieron problemas y distorsiones a los creados por la excesiva prolongación del modelo de sustitución de importaciones. La consecuencia inevitable fue una grave crisis financiera, en 1976, en el sector externo que, desafortunadamente, constituyó el primer eslabón de una larga cadena de episodios similares.

El auge petrolero registrado a finales de esa década, alivió la restricción fiscal y externa de la economía mexicana. Sin embargo, en lugar de servir de palanca para reorganizar la planta productiva, se utilizó para continuar con el proteccionismo comercial y con la hipertrofia gubernamental. La crisis de 1982 puso de manifiesto la falta de viabilidad de una fórmula de crecimiento fincada en la explotación de un recurso natural no renovable, en el marco de una economía ineficaz.

La apertura comercial, que arrancó hacia 1985, culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994. La rápida reducción de los aranceles, la eliminación de los permisos previos de importación y la supresión de otros impedimentos al comercio externo se tradujeron en una realineación drástica de los precios relativos internos. A partir de entonces, los proyectos de inversión han tenido que pasar "la prueba del ácido" de una viabilidad calculada de acuerdo con la estructura de precios del mercado.

La liberalización de las transacciones comerciales con el exterior vino acompañada de otras reformas importantes, como el saneamiento del fisco federal, la reducción del sector público y la desregulación de las actividades productivas internas. Además, hacia fines de los años ochenta, se decidió realizar un esfuerzo tendiente a la estabilización de la macroeconomía. Con la intención de abatir la inflación, en 1993 se estableció legalmente la autonomía del Banco central.

La crisis económico-financiera de 1995 provocó cambios drásticos en la conducta de las autoridades y de los agentes económicos, pero no alteró las líneas del nuevo modelo. Seis años después, sus rasgos principales siguen firmes y, de hecho, se han acentuado, por ejemplo, con la flotación del peso en el mercado de divisas.

La transición no ha sido fácil. Las reformas han modificado la estructura productiva de México, como se manifiesta en la explosión del tamaño relativo del sector externo. Lo nuevo ha desplazado a lo viejo, lo moderno a lo tradicional, lo dinámico a lo inerte. No todos han podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones. Ha habido víctimas y marginados del progreso. El cambio no ha disminuido las relaciones desiguales entre los mexicanos, sino por el contrario, las ha acentuado.

La tendencia de largo plazo del crecimiento de la productividad es la clave para mejorar de forma sostenida el bienestar de la población. Todo avala la idea de que lo indispensable para el aumento de la productividad es la política de cambio estructural.

Creación de un verdadero mercado interno.

Con el cambio de modelo económico, las empresas tuvieron que competir no sólo con el exterior, sino también hacerlo en un mercado interno abierto. Si bien la disponibilidad para incorporar insumos extranjeros fue una alternativa de reducción de sus costos, también trajo como consecuencia un incremento en las importaciones de insumos y componentes, así como la reducción o incluso la desintegración total de ciertos sectores.

Resultado de las negociaciones de los diferentes tratados de libre comercio que nuestro país ha suscrito, en los últimos seis años nuestras exportaciones han registrado tasas de crecimiento promedio anuales del 18.2%, lo que ha colocado a México como el octavo exportador en el mundo y el primero en América Latina. En estos años, el sector exportador ha crecido a tasas superiores que el resto de la economía, aumentando su participación en el producto interno bruto de 12.2% en 1994 a 34.8% en el 2000.

Las empresas con programas de importación temporal (como el Programa de Importación Temporal para Exportación de las maquiladoras) ascienden a poco más de 9000 y realizan

93% de las exportaciones manufactureras del país. Por otra parte, la concentración se manifiesta en los países de destino de nuestras ventas al exterior aproximadamente 89% se destina a Estados Unidos y en el número reducido de sectores: automotriz y de autopartes, eléctrico y electrónico, textil y de la confección que, en conjunto, concentran 56.5% de las exportaciones.

Sin embargo, el comercio exterior no ha extendido sus beneficios al resto de la economía. Sus efectos se manifiestan en forma desigual en las diferentes ramas productivas y en los tipos de empresas. Las exportaciones se encuentran altamente concentradas, alrededor de 150 empresas concentran aproximadamente 54% de las exportaciones totales. El rompimiento de las cadenas productivas afectó sobre todo a las pequeñas y medianas empresas y a aquellos sectores que no tenían relaciones con el exterior, o que por sus características no les era factible mejorar su eficacia para competir exitosamente.

Este nuevo entorno globalizado impone un nuevo tipo de competencia basado en la especialización de los procesos productivos. Esta reintegración de cadenas productivas en el ámbito industrial bajo una nueva lógica de segmentación y subcontratación es el tercer motor de cambio. El acceso a insumos importados deberá aprovecharse para identificar los sectores o ramas que demanda el nuevo mercado interno y ajustarse rápidamente a la tendencia internacional. Habrá que incorporar a este cambio de modelo económico, a las pequeñas y medianas empresas, así como a los eslabones que se identifiquen como susceptibles de competir interna y externamente.

La política de integración de cadenas debe tener una sólida visión por regiones y sectores, en función de las posibilidades de crear nuevos polos de desarrollo en diversas zonas del país. Además, se tendrán que ofrecer a las empresas costos de los servicios similares a los de sus competidores, principalmente en el del dinero y el de los energéticos, y no mediante la vía de subsidios, sino con el desarrollo de estructuras ya rebasadas como el transporte y el esquema impositivo.

Para un desarrollo armónico del mercado interno es indispensable el fortalecimiento de la infraestructura que conecte las diferentes regiones del país. Es necesario apoyar e impulsar la tecnificación no sólo de las empresas sino de los empresarios y del personal en general. Por su parte, el gobierno debe profundizar sus acciones de desregulación y de simplificación administrativa, para no convertirse en obstáculo del desarrollo.

La integración del mercado interno permitirá fortalecer la balanza de pagos y la productividad doméstica, para lograr una macroeconomía más sólida y estable.

Nueva economía: cambio en la tecnología de la información.

En la gran mayoría de las regiones, pueblos y naciones del mundo, la revolución de la informática y las telecomunicaciones está transformando la forma de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse con el mundo. Cada día convergen nuevas tecnologías, servicios y contenidos, que ofrecen oportunidades hasta hace poco inimaginables. Éste es el cuarto motor de la globalización.

Asimismo, esa convergencia permite tener acceso a servicios de salud, educación, comercio y gobierno de manera oportuna, ágil y transparente, eliminando barreras que van desde las geográficas hasta las burocráticas, lo que ha mejorado la calidad de vida, el entorno en el que se desarrollan las empresas, así como el clima para la integración y el desarrollo nacional.

Las oportunidades que hoy se presentan parecen ser infinitas y es difícil prever hasta qué punto la transición tecnológica transformará nuestra vida cotidiana. Todo depende del talento humano para desarrollar nuevas aplicaciones, de la capacidad para armonizar el marco institucional con el entorno cambiante, así como del ingenio para aprovechar el avance tecnológico.

No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías, el objetivo es lograr que el Estado pueda ser un activo promotor del potencial de la informática y las telecomunicaciones para ampliar así el acceso de los habitantes a los servicios y al mundo globalizado, lo que implica atender varios aspectos que van desde lo tecnológico hasta lo jurídico.

Este nuevo entorno en el que convergen tecnologías de gran capacidad y cobertura con diversos servicios es un parte aguas para lograr el salto cualitativo y cuantitativo como nación. También permitirá aprovechar las oportunidades del avance tecnológico y la convergencia para superar los rezagos que enfrenta el país.

Por último, es necesario tomar conciencia de que sólo mediante la educación y la capacitación seremos capaces de aprovechar de manera sustentable las oportunidades que este nuevo entorno nos ofrece.

3.5. La transición política.

El proceso de transición.

La transición política de México ha sido un largo y singular proceso de democratización. Los acontecimientos de los últimos 20 años en la vida nacional han ido conformando un régimen plural y democrático en el que nuestro país ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura.

La correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. Por otra parte, el peso político de éstas ha ido ganando mayores espacios en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

Durante la pasada década se impulsaron importantes ajustes a instituciones que tienen una enorme importancia en el entramado político-institucional del gobierno como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ayuntamiento, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Éstas y otras transformaciones han fortalecido la operación de las instituciones y normas contenidas en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo adquirió un perfil de mayor pluralidad política, el cual ha apoyado los procesos que han llevado a su fortalecimiento y desempeña un papel de particular relevancia en la definición de las líneas de política pública contenidas en las normas emanadas del Congreso y sus cámaras. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, ha contribuido a la transición política que vive México.

El proceso de cambio se ha beneficiado de la intensa participación y el fortalecimiento de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos por influir de manera efectiva en el rediseño del marco normativo que regula las vías electorales de acceso al poder público que ejerce el gobierno del Estado mexicano. El cambio institucional abrió gradualmente las puertas para la celebración de comicios equitativos y justos que dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo de poder político. La transición política en México ha sido, en este sentido, una transición votada.

La paulatina transformación del régimen impulsada por todos los partidos ha tenido su expresión más acabada en la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal el 2 de julio de

2000. El cambio se inició en niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como con frecuentes situaciones de gobierno sin mayoría en diversos estados.

Las elecciones del 2 de julio de 2000.

Los comicios del 2 de julio de 2000 abrieron un nuevo capítulo en la historia política de México. Por mandato de la ciudadanía y con elecciones más equitativas, organizadas por instituciones electorales independientes, ciudadanizadas y profesionalizadas se llevó a cabo la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal. Con ello, el 2 de julio marca una nueva etapa de la transición votada, entra en su fase concluyente y se inicia el difícil pero prometedor proceso de consolidación democrática de las instituciones.

El proceso de transición a la democracia en México se ha distinguido por tres características. La primera es que a diferencia de muchos otros procesos de alternancia en el mundo, la transición en México se logró mediante el sufragio en las urnas, sin necesidad de establecer un nuevo pacto fundacional y sin que aconteciera un rompimiento del marco institucional vigente. La segunda es que con los procesos electorales del año 2000, se demostró la importancia de haber construido, a partir de numerosos procesos de negociación entre las fuerzas políticas, instituciones electorales imparciales y democráticas que permitieron que el poder se sometiera al veredicto ciudadano en las urnas y, aunque las condiciones de la competencia no fueron totalmente equitativas, se lograron comicios más limpios y transparentes que en el pasado. Finalmente, la transición mexicana arrojó un resultado de poder compartido que exige la convergencia, el establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de gobierno entre las diversas fuerzas políticas.

Hoy, la transición mexicana se caracteriza por una rica pluralidad política, patente en la pacífica convivencia y alternancia en el poder en todos los ámbitos de gobierno. El mapa político del país muestra una amplia diversidad de fuerzas e ideologías partidistas no sólo a lo largo del territorio nacional, sino dentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federales. En la actualidad, ocho partidos interactúan y trabajan en el Congreso, bajo un esquema de responsabilidad compartida, y ninguna fuerza política puede reclamar para sí el monopolio del poder. México vive una situación de poder compartido tanto en el ámbito local como en el federal.

El mandato de la transición mexicana fue claro: la necesidad de construir convergencias. La diversidad política y social se manifiesta en la ausencia de consensos automáticos o impuestos por una sola fuerza política. La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales. Más que nunca, con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el gobierno debe construir las bases de una nueva gobernabilidad democrática que reconozca y dé cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida.

El mandato democrático y el Plan Nacional de Desarrollo.

La alternancia en el poder debe responder a una realidad social y política distinta. En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.

La rendición de cuentas requiere referentes concretos respecto a los planes, ofertas y acciones de gobierno y al uso de los fondos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos. Por ello, la incorporación de la participación ciudadana en el Plan Nacional de

Desarrollo busca precisamente plasmar los mandatos, necesidades y sugerencias de la población para poder entregar cuentas claras.

Con la participación ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno busca encaminar sus acciones hacia la construcción de consensos, la inclusión de grupos marginados y el acercamiento del poder a todos los segmentos de la población. Con ello, también ratifica su compromiso de promover un cambio en la relación del ciudadano con el poder, haciendo a este último más receptivo a las demandas de la sociedad.

En el presente y en el futuro próximo será indispensable para todos los mexicanos asumir un compromiso de negociación democrático y transparente. Sólo mediante la inclusión, la negociación, el acuerdo y la tolerancia se podrán compartir el poder y al mismo tiempo llevar al cabo la planeación participativa. El éxito en el diseño y la ejecución del proyecto nacional no podrá ser más el monopolio de un solo grupo, partido o individuo. Deberá ser, así lo exigieron los ciudadanos en las urnas, el reflejo del amplio espectro de visiones e ideologías que caracterizan a la sociedad plural de nuestros tiempos.

Una parte fundamental del proceso de democratización de la vida de la nación, es conseguir que tanto los ciudadanos como las organizaciones de la sociedad vivan la democracia en sus actividades cotidianas.

El camino más seguro para alcanzar esta forma de convivencia social es una educación que fomente el valor de la democracia.

3.6. Las transiciones y el Plan Nacional de Desarrollo.

Las transiciones redistribuyen riesgos y oportunidades entre regiones y grupos de población, producen ganadores y perdedores, en procesos que se extienden a lo largo de varias generaciones y gobiernos. La dinámica de las transiciones, y la forma como éstas se confrontan, dejan huellas profundas en la sociedad que también son perceptibles por muchos años.

Las transiciones no comienzan ni se agotan en el sexenio 2001-2006, lo trascienden. Este gobierno surge de la transición y debe gobernar para el cambio, aceptando el reto de renovar profundamente las políticas públicas. Gobernar para el cambio significa aceptar la responsabilidad de largo plazo, con el fin de:

- Aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones.
- Mitigar sus efectos adversos.
- Actuar con plena conciencia de las inercias que propician.
- Modular, cuando sea deseable y posible, su velocidad.
- Establecer mecanismos adecuados para compartir los beneficios entre todos.

El reto fundamental consiste en renovar las políticas económicas y sociales del gobierno, y cambiar los criterios de asignación de recursos públicos para aprovechar oportunidades y mitigar los efectos adversos del proceso.

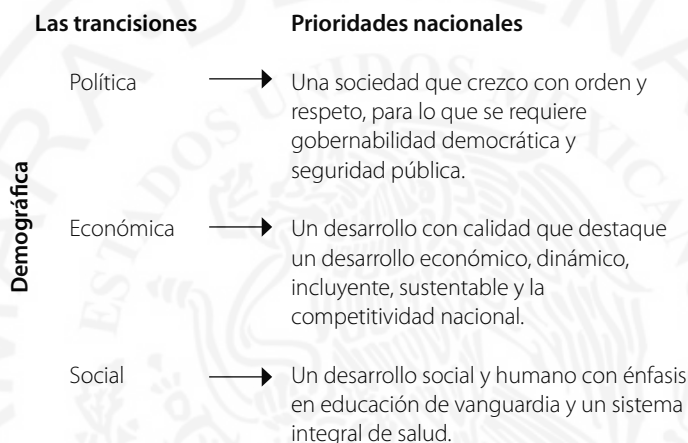
La renovación se debe sustentar en la educación, la gobernabilidad democrática, la salud, la seguridad pública, el desarrollo económico dinámico e incluyente y la competitividad, como los elementos más importantes para tener el potencial que nos permita aprovechar las oportunidades.

Estos ejes influyen en el desarrollo económico y social de México y aun en la misma participación política; pero su alcance es todavía mayor, cada elemento es indispensable para garantizar la viabilidad de México como país independiente, con un desarrollo social armónico que salvaguarde el Estado de Derecho y el medio ambiente.

Sin embargo, la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República.

No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida, si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia; tampoco será posible si la población no cuenta con servicios adecuados de salud y si no existe seguridad para personas e instituciones.

No podemos aspirar a una sociedad más justa y equitativa si los individuos no mejoran económicamente y si no avanzan en su educación; sólo así podrán valorar y tener acceso a los satisfactores que cultivan el espíritu y el sano esparcimiento.



No podemos aspirar a tener un país en el que se respete el Estado de Derecho y se acaben la corrupción y la impunidad, si no contamos con una educación que promueva los valores cívicos y morales necesarios para la convivencia armónica de todos los mexicanos, así como un gobierno que brinde servicios de calidad a toda la población.

No podemos aspirar a un desarrollo sustentable si el crecimiento del país no respeta los recursos naturales y no contamos con un sistema educativo que promueva su conservación y su uso racional.

México tiene ante sí la oportunidad de despegar a partir del cambio. Las transiciones demográfica, social, económica y política serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que deseamos construir. Para lograrlo debemos respetar tres prioridades: fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública.

Ésta es la clave para lograr un desarrollo que haga posible construir el país que todos anhelamos.

4. El Poder Ejecutivo Federal, 2000-2006.

En el capítulo previo se han planteado los grandes retos que enfrenta el México del siglo XXI. En éste se presenta la respuesta proactiva que propone la sociedad mexicana definiendo su

modelo de país para el año 2025. La Administración Pública Federal establece su misión y los requerimientos para apoyar e impulsar este sueño de los mexicanos.

4.1. La visión del México al que aspiramos.

La visión de futuro de México en el año 2025 que la sociedad mexicana desea tener es la guía de todos los esfuerzos de este gobierno. Esta visión señala las principales características del país que queremos construir, características en las que la mayoría de los mexicanos está de acuerdo y que deben trascender el esfuerzo de este gobierno para afirmar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.

Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal pueda ser logrado; 25 años de esfuerzo para cristalizar unos desarrollos nacionales del que todos nos sintamos orgullosos. Para ello es necesario articular a toda la sociedad mexicana en la búsqueda y logro de un nuevo país.

La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.

Al concluir el primer cuarto del siglo **xxi** los mexicanos habrán construido una democracia sólida y lograda reducir las inequidades sociales, políticas y económicas, con lo cual todos tendrán acceso a una mejor calidad de vida. Estas condiciones permitirán construir y recrear formas de organización colectiva que mantendrán la cohesión social sobre la base de una alta participación de diversos grupos de la sociedad y de un sólido sentido de compromiso social de sus autoridades.

La sociedad estará integrada en su mayor parte por individuos con sólidas capacidades para construir su propio bienestar; contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales, y estarán protegidos de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de su eficacia, su calidad y su transparencia en el uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población.

El país contará con una economía dinámica y competitiva basada en políticas económicas que propicien un crecimiento económico estable, continuo, tecnológicamente innovador y en armonía con el medio ambiente. Este crecimiento hará posible la inclusión del conjunto de la población en actividades económicas que le permitirán ganarse la vida con dignidad y tener acceso a niveles crecientes de poder adquisitivo.

La convivencia en el país se sustentará en un sólido Estado de Derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales serán guía permanente en la acción del gobierno. Autoridades y ciudadanos se conducirán, por igual, con apego a la legalidad. Ante la inobservancia del marco normativo habrá acceso amplio y expedito a la procuración y administración de justicia. La actuación de los gobiernos se sujetará estrictamente a la voluntad popular, expresada en instituciones modernas que garantizarán el ejercicio continuo de la democracia.

En el contexto internacional, nuestro país estará abierto a los intercambios económicos, sociales, culturales y políticos. Asimismo, México reivindicará con orgullo sus raíces históricas, la diversidad étnica de su sociedad, su soberanía nacional, su inamovible vocación por la paz y el respeto al orden jurídico internacional, al tiempo que fomentará y apoyará una cultura de la innovación. El desarrollo de la unidad nacional se asentará en la construcción de instituciones que respeten la multiculturalidad y normen con equidad los derechos y las obligaciones de los distintos grupos que conforman la sociedad mexicana, sin atentar contra la integridad de la nación ni de los valores que sustentan su identidad.

México aspira a ser uno de los países líderes en la promoción de un desarrollo integral que llegue a toda la población.

4.2. La misión del Poder Ejecutivo Federal.

La Administración Pública Federal establece una misión que define lo que este gobierno se compromete a realizar para avanzar en el logro del México que se desea en el 2025.

La misión establece los objetivos por los que todos los miembros de la administración pública, encabezados por el Presidente de la República, se comprometen a trabajar con absoluta fuerza y dedicación.

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Para lograrlo habremos de:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de Derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.

- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

El Plan Nacional de Desarrollo es, también, el marco en el que se definirán los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Tanto el Plan como los programas específicos pernearán en los programas operativos anuales, por lo que el esfuerzo de lograr la visión del México al que aspiramos en el año 2025 será apoyado por la Administración Pública Federal de acuerdo con el marco establecido en la misión.

4.3. Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal.

El desarrollo de las funciones de la presente administración, contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales:

- Humanismo
- Equidad
- Cambio

En cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación:

- Inclusión
- Sustentabilidad
- Competitividad
- Desarrollo regional

En cinco normas básicas de acción gubernamental:

- Apego a la legalidad
- Gobernabilidad democrática
- Federalismo
- Transparencia
- Rendición de cuentas

En conjunto, estos principios guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal.

Postulados

Humanismo.

Cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ése es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades.

Los seres humanos se expresan plenamente cuando descubren y ejercitan sus potencialidades tanto intelectuales como físicas. Es obligación de las autoridades propiciarlas, respetando las distintas formas de ser de las personas y de las familias integrantes de la comunidad y, de esta manera, hacer posible el mejoramiento de la vida humana, afirmar su valor y darle seguridad.

Este gobierno tiene como tarea primordial crear las condiciones económicas, sociales y políticas para apoyar el desenvolvimiento armónico de las facultades del ser humano, su inteligencia y su voluntad libre, tanto en el ámbito individual como en el social, alentando una conciencia cívica que permita tener mejores ciudadanos.

La dignidad de la persona exige que el Estado respete estrictamente los derechos humanos, que las instituciones se orienten y fundamenten en principios de solidaridad y de justicia, y que el principio de subsidiariedad enmarque los espacios de acción del Estado.

Equidad.

Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual u otras. Esas diferencias no pueden, en ningún caso, utilizarse o invocarse para evitar que a todas las personas se les brinden las mismas oportunidades. La propia diversidad entre los individuos hará que cada uno de ellos opte por aprovechar o no ciertas oportunidades; lo que importa es que la sociedad las haya puesto a su disposición y haya mejorado su capacidad para aprovecharlas sin exclusiones.

México se ha caracterizado, en sus casi dos siglos de existencia como país independiente, por una notable desigualdad de oportunidades entre sus distintos grupos sociales. Específicamente, en lo referente a la cultura y su preservación, al acceso a la educación, a los servicios públicos, al trabajo y a la participación en la economía y, desde luego, al ejercicio de los derechos ciudadanos.

Las inequidades son causa de muchos dramas en la vida de los seres humanos que no alcanzan a desarrollar su potencial como personas. Las oportunidades son distintas en el ámbito rural y en el urbano, en las grandes y en las pequeñas ciudades, en las zonas residenciales y en las zonas marginadas, etc. También se advierten de manera muy notoria desigualdades de oportunidad entre los géneros, pues los hombres tienen más posibilidades de acceso a las distintas opciones de educación y trabajo que las mujeres.

Debido a ello, se requiere de manera imperativa la transversalidad de las acciones de gobierno, para que los resultados sean equitativos y aseguren el impacto deseado en los grupos más desfavorecidos: indígenas, mujeres, personas con discapacidad, etcétera.

La promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades es otra tarea primordial de este gobierno. Para llevarla a cabo se crearán las instituciones y los mecanismos indispensables, así como programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos: habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.

Cambio.

Para que se establezcan las condiciones y oportunidades que requiere el conjunto de la población en México es necesario el cambio; éste, a su vez, exige el establecimiento de un sistema democrático y de responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad.

Sin embargo, es fundamental entender cuáles son las exigencias para vivir positivamente esta nueva dinámica de la sociedad en proceso de cambio.

Es indispensable un mayor conocimiento de la historia de nuestro país, para poder advertir claramente los aciertos y errores que hemos cometido como comunidad nacional y como comunidades regionales.

Este cambio incluye la realización de un esfuerzo solidario y permanente para transformar las confrontaciones y conflictos en relaciones constructivas encaminadas a la consolidación de un nuevo orden en el que se conduzcan positivamente las relaciones sociales, económicas y culturales, sin demérito de personas y comunidades.

Es indispensable la generación de confianza en un gobierno transparente y honesto en todos los órdenes de la administración pública, que mantenga informada a la sociedad sobre el ejercicio del poder y la operación de las instituciones públicas, y dé a la sociedad la capacidad suficiente para formular denuncias y exigir responsabilidades a los servidores públicos.

La demanda de la ciudadanía de contar con un gobierno que produzca resultados tangibles y valiosos, hace necesaria la implantación de un proceso de cambio profundo que le permita responder al nuevo entorno y crear las oportunidades de desarrollo para toda la población. Esto exige un trabajo serio y entusiasta para dejar atrás prácticas y supuestos obsoletos, y para emprender un proceso de cambio y transformación con ideas innovadoras y creativas. Se requiere un cambio de paradigmas; un cambio de cultura que permita la evolución hacia enfoques proactivos y visionarios.

La innovación en el gobierno, que nos permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, así como mejorar lo que se ha estado haciendo bien y que produce un valor agregado para la sociedad. Con ideas innovadoras buscaremos reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, así como crear organizaciones públicas y sistemas de atención que estén mejorándose de manera permanente.

La consolidación de un gobierno que se dedique a administrar resultados, en vez de normas y trámites. Un gobierno con sentido estratégico en la conducción del desarrollo del país mediante procesos de planeación que respondan a las expectativas de la sociedad, y que rinda cuentas de sus resultados y de la conducta de sus servidores públicos.

La construcción de una economía sana que crezca de manera estable y dinámica, y cuyos beneficios lleguen a toda la población.

El establecimiento de mecanismos preventivos del daño que pueden causar las relaciones de producción inequitativas, la concentración del ingreso, los privilegios y la corrupción que afectan severamente a las instituciones y a las personas.

Sólo de esta manera podremos hablar de un verdadero cambio, que parta de la sociedad y que defina con claridad el quehacer y el alcance de las instituciones públicas, y no como en el pasado cuando el cambio se imponía desde las cúpulas del poder.

El cambio que este gobierno llevará a cabo se basa en la edificación de una nueva era de cooperación democrática, seguridad pública y Estado de derecho; en el fortalecimiento de la economía garantizando un crecimiento con calidad humana y en equilibrio con nuestro entorno. Un cambio para construir una nación con altos índices de desarrollo social y humano.

Criterios centrales para el desarrollo de la nación

Inclusión.

Este Plan busca ofrecer oportunidades a toda la población para que, mediante una mejor preparación, se facilite su crecimiento como personas y adquieran la capacitación y el adiestramiento necesarios para aprovechar las oportunidades del desarrollo. Para lograrlo se requiere una nueva relación entre el gobierno y la sociedad que permita la creación de nuevas formas de inclusión, así como la reconstitución del tejido social.

Históricamente y a lo largo de casi doscientos años, México se ha desenvuelto como país independiente, teniendo como antecedentes las culturas originales de la región mesoamericana y los tres siglos del periodo colonial. Su desarrollo ha alcanzado un nivel de integración nacional y regional de cierta consistencia; sin embargo, faltan elementos de cohesión que den estabilidad y posibilidades de desarrollo al conjunto de la población.

Con la globalización de la economía, a principios de los ochenta, se abrieron para México extraordinarias oportunidades para exportar y producir en gran escala. Así, a mediados de la misma década, el país inició su inserción en la economía internacional. Este proceso ha propiciado que una parte de la economía mexicana se transformara, que participara con éxito en el marco de competencia internacional y se crearan nuevas fuentes de empleo y de riqueza. Sin embargo, otra parte ha permanecido rezagada y ha encontrado grandes dificultades para adecuarse a la cambiante realidad económica.

En la era de la globalización, las políticas puestas en práctica en el país no han logrado estabilizar la economía ni propiciar un desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de la población. El resultado ha sido un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales se han incrementado; la pobreza y la marginalidad han crecido, y el subempleo y el empleo informal constituyen la manera de participar en la economía para millones y millones de mexicanos.

Esta situación de inequidad demanda hoy una política de desarrollo incluyente y plural, que tome en cuenta las distintas ideas, etnias, necesidades y circunstancias de los distintos grupos y regiones del país para incluirlos en el proceso de desarrollo. Por ello, uno de los criterios centrales de la política de desarrollo de este gobierno consiste no sólo en llevar bienes que mitiguen la inequidad y la miseria, de lo que se trata es de construir puentes para el desarrollo económico y social de los grupos marginados, muchos de los cuales durante décadas han estado excluidos, de manera muy especial los indígenas, buscando que transiten de su condición de pobreza y exclusión, a una de progreso, bienestar y mejores condiciones de vida.

El desarrollo humano debe ser incluyente para ofrecer a todos los mexicanos las oportunidades que necesitan para su crecimiento como personas, se requiere una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, se requiere una política social de inclusión.

Se necesita una considerable expansión de los mecanismos que permitan ampliar las capacidades de todos los mexicanos, especialmente los más desfavorecidos, al tiempo que se incrementan las oportunidades y se garantiza que cada persona tenga acceso a ellas, lo que le permitirá ser sujeto de su propio desarrollo, al poseer los medios para progresar por su propio esfuerzo.

Así, las acciones para promover el desarrollo del país estarán orientadas a lograr que los avances en los procesos de innovación y las oportunidades de acceso al crédito, a la tecnología, al conocimiento técnico y al dominio de las mejores prácticas estén disponibles para más mexicanos. Debemos asegurar que todos estén incluidos en el proceso de desarrollo creando nuevas formas de inclusión y reconstituyendo el tejido social.

Sustentabilidad.

La otra gran área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza. Tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes, flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les ha depredado y contaminado sin consideración.

La excepcional biodiversidad de la que nuestro país ha sido dotado como patrimonio natural ha sufrido daños considerables y debe preservarse para las generaciones futuras. Es un hecho que en los procesos de desarrollo industrial, de urbanización y de dotación de servicios, los recursos naturales no se han cuidado de manera responsable, al anteponer el interés económico a la sustentabilidad del desarrollo.

Este proceso de devastación tiene que detenerse. El desarrollo debe ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos,

hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. Así, el desarrollo debe sustentarse en la vida porque de otra manera no sería sustentable en función del país que queremos.

Debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse.

Y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo.

Competitividad.

La nueva economía, las profundas transformaciones en el comercio y los flujos financieros internacionales han traído cambios fundamentales en la estructura de los mercados y en las formas de competencia que transforman el entorno económico en el mundo y en México, lo cual impone un gran reto que debemos enfrentar para lograr un desarrollo exitoso.

En un mundo globalizado, el país requiere un sector productivo más competitivo y sólido para afrontar las exigencias que este entorno presenta.

Por ello, sobre la base de la eficacia y la equidad de oportunidades, es imperativo construir puentes que conduzcan a un futuro compartido: puentes entre la vanguardia exitosa y la retaguardia olvidada; entre la tradición y la modernidad; entre la vieja y la nueva economía; puentes para que los excluidos del desarrollo se incorporen a un proceso al que tienen derecho; puentes de alta velocidad para llegar más rápido; puentes amplios donde puedan ser incluidos todos los que hasta hoy han sido marginados.

Este gobierno tendrá a la competitividad como uno de los criterios básicos para el desarrollo. Con un espíritu de equidad, creará las condiciones necesarias para que las empresas, grandes y pequeñas, puedan desarrollarse y transformarse de acuerdo con el ritmo que marcan los rápidos cambios, especialmente en la tecnología, en los nuevos procesos productivos y en la revolución digital. Por ello, ampliará las oportunidades, la capacitación, el acceso al crédito, para que de esta manera los sectores, las regiones y los grupos que tradicionalmente han estado excluidos de las oportunidades del desarrollo, sean competitivos en este nuevo escenario económico.

Estamos conscientes de que el impulso a la competitividad no garantiza que todos los grupos alcancen sus beneficios. Por ello, es necesario realizar acciones para apoyarlos de manera especial, buscando mitigar los efectos negativos que este fenómeno les pudiera acarrear, y ayudarlos para que en el futuro puedan competir con éxito.

El gobierno adoptará también estrategias que mejoren la competitividad y la eficacia de los servicios que ofrece, para así crear un clima propicio para la competitividad del sector productivo: reglas claras, sencillas y permanentes; rendición de cuentas; servicios de calidad; infraestructura adecuada.

En este contexto de búsqueda de competitividad no hay desarrollo posible si el modelo elegido no es capaz de reducir la brecha entre los que tienen acceso a las nuevas tecnologías de información y de producción, y los que se han ido quedando cada vez más lejos del acceso a estas herramientas para el desarrollo. Los sistemas de información más avanzados deben estar en el centro de la agenda nacional, y deberán ser un factor para reducir la brecha entre las regiones, las empresas y las familias, y contribuir al desarrollo de un México más competitivo y a una sociedad más justa y humana.

Desarrollo regional.

El país tiene una conformación topográfica muy diversa que ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y de la actividad económica: el paso de la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y el cinturón desértico del Trópico de Cáncer condicionan el clima, el agua, la fertilidad y los riesgos.

La labor del hombre sobre la geografía ha llevado a resultados no menos dramáticos. En los últimos años ha crecido la brecha entre ingresos y oportunidades de centros poblacionales prósperos y centros rezagados. Esta brecha apenas se ha mitigado entre regiones.

El resultado es que vivimos en un México de fuertes contrastes. Existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales. El desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios: algunas zonas son modernas e industrializadas, mientras otras son pobres y poco desarrolladas. La falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de varios México dentro de un mismo territorio.

Los datos disponibles indican que el Distrito Federal registra en la actualidad un índice de desarrollo humano similar al de naciones que ocupan las posiciones 21 y 22 en la clasificación mundial, en tanto que Chiapas y Oaxaca tienen un índice semejante al de los países que se encuentran en los lugares 101 y 102.

La migración ha sido un mecanismo para transferir remesas de las regiones más ricas a las más pobres y reducir presiones en estas últimas. El costo de la migración lo absorben los propios migrantes, sus familias y sus comunidades. Sin embargo, a pesar de su intensidad, no se han reducido las diferencias entre regiones. El 18% de los mexicanos vive en lugares distintos a su entidad de nacimiento, el doble del observado en 1970. Además, en los últimos 30 años se ha incrementado más de 10 veces el número de mexicanos que vive en Estados Unidos.

Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

Este gobierno también facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.

Normas básicas de acción gubernamental

Apego a la legalidad.

El principio que dispone que la autoridad gubernamental sólo pueda hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas y que debe actuar respetando los límites, acotamientos y condiciones que le impone el orden jurídico para el caso particular de que se trate, será estrictamente respetado por el Ejecutivo y por todos sus colaboradores.

La observancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Administración Pública Federal será un principio que distinguirá la acción del Ejecutivo. En el marco jurídico reconocerá un mandato supremo. De acuerdo con la jerarquía de normas, la Administración Pública Federal acatará las disposiciones constitucionales, las disposiciones legales, los convenios, las

decisiones jurisdiccionales y las disposiciones administrativas que regulan su actividad. El gobierno será particularmente respetuoso de los derechos humanos.

La fuerza del Ejecutivo será la que deriva de la legitimidad que otorga el derecho. La observancia de los principios del Estado de Derecho crea certidumbre, establece un valladar que protege los derechos fundamentales de las personas, que permite remediar acciones contrarias a derecho que afectan a la comunidad y que atentan contra el interés público o lesionan los intereses legítimos de las personas.

El gobierno deberá facilitar el acceso expedito y práctico de las personas a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar actos de las autoridades de las dependencias de la Administración Pública Federal. Cuando los asuntos lleguen al conocimiento de los tribunales del Poder Judicial, éstos pondrán especial cuidado en cumplir con su obligación de obedecer lo que manden las resoluciones de ellos emanadas.

Es prioridad del Ejecutivo convertir a México en un país de leyes, que dé certidumbre, seguridad y confianza a los ciudadanos. Para lograrlo, es necesario, entre otras cuestiones, que los programas y acciones encaminados a mejorar la seguridad pública, combatir la corrupción, defender la soberanía, resguardar la seguridad nacional y mejorar el sistema de impartición de justicia tengan como hilo conductor el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

Pero el esfuerzo debe ir más allá. Se debe promover entre la población la observancia de la ley. Una forma de lograrlo es mejorar la calidad y el acceso a la procuración y administración de justicia. Estas acciones deben ir acompañadas de la consolidación de una cultura de la legalidad tanto en ciudadanos como en autoridades. El reto es considerable si se toma en cuenta la desconfianza que impera en la sociedad debido a prácticas de impunidad y de corrupción que por décadas han estado presentes en la vida pública del país.

El gobierno está decidido a restituir la confianza y la seguridad de las familias mexicanas por medio del ejemplo: honestidad, irrestricto apego a la legalidad y fin a la impunidad. El objetivo es eliminar vicios e inercias y hacer que tanto las autoridades como la población acaten lo dispuesto en el orden jurídico.

La consolidación del Estado de Derecho traerá beneficios tangibles al Estado, a la sociedad y a los individuos que la componen. Entre esos beneficios destacan el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades.

Gobernabilidad democrática.

La Administración Pública Federal ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia.

El ser humano es la razón de ser del Estado. La Administración Pública Federal tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas respetarán siempre los derechos humanos.

Las dependencias promoverán procesos de deliberación colectiva relacionados con las políticas públicas. Respetarán y promoverán el pluralismo. Dejarán atrás procesos clientelares. Apegarán su conducta a derecho. De manera particular, recurrirán al uso de la fuerza legítima del Estado únicamente en los términos previstos por el orden jurídico.

En el esquema de competencias definido por la Constitución se contemplan acciones que requieren una interacción Ejecutivo-Legislativo. La Administración Pública Federal traba-

jará junto con el Congreso de la Unión, con sus cámaras y con sus comisiones bajo un esquema de corresponsabilidad. Los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal respetarán los espacios de competencia de los poderes Legislativo y Judicial, así como los de las autoridades federales y estatales.

El Ejecutivo contribuirá, en la esfera de sus atribuciones, al fortalecimiento del sistema de partidos y de las instancias de representación de la ciudadanía.

Las dependencias de la Administración Pública Federal colaborarán para que la ciudadanía esté mejor informada y desarrolle habilidades y destrezas que le permitan promover sus intereses legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Además, impulsarán las actividades de desarrollo social desplegadas por organizaciones sociales.

Las dependencias estimularán el diálogo y la negociación, sin violar jamás la ley. Promoverán la construcción de convergencias políticas y sociales que hagan frente a los grandes desafíos nacionales. Acercarán procesos de toma de decisiones a las bases sociales. Asimismo, facilitarán el acceso a la información de fuentes oficiales conforme al marco normativo respectivo.

Los cambios son particularmente poderosos cuando surgen de la propia sociedad y es ella la que participa en su instrumentación y evaluación. Por tal motivo, es necesario asegurar que la responsabilidad del desarrollo nacional sea compartida por el gobierno y la población.

En el proceso de desarrollo integral de México es tan importante la participación de los ciudadanos y la expresión de su voluntad respecto de programas y metas de las instituciones públicas, como la evaluación de los resultados que se obtengan.

La participación ciudadana se impulsará, desde los espacios de atribución del Ejecutivo, en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, para tener lugar desde la planeación del desarrollo hasta el seguimiento y control del mismo.

Este gobierno se compromete a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los cauces institucionales creados para ello.

Federalismo.

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan

para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades.

El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.

Este gobierno se compromete también a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los cauces institucionales creados para ello. Esto implica pasar de la amplia participación ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a una amplia participación en los procesos de evaluación de los resultados y de compromiso con las acciones que la misma sociedad y los demás órdenes de gobierno deben emprender para materializar el México que deseamos.

Transparencia.

El Ejecutivo Federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la Administración Pública Federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados.

Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación. Esto debe realizarse mediante normas perfectamente definidas y conocidas tanto por los servidores públicos como por el conjunto de la ciudadanía, buscando evitar tanto los errores por desconocimiento como las faltas ocasionadas por la mala fe o la deficiente actitud de quienes prestan un servicio público a la ciudadanía.

Las reglas de acceso a la información gubernamental tienen que ser las mismas para todos los interesados en la actividad del gobierno. Informar de manera transparente y oportuna debe ser una constante en todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las decisiones discrecionales deben reducirse al mínimo y acotarse y reglamentarse mediante normas claras de orden público, con lo cual se evitarán las oportunidades de corrupción y se permitirá a la ciudadanía valorar la honestidad y honradez de los servidores públicos y, en su caso, detectar desviaciones y anomalías en el ejercicio de la función pública.

El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.

Rendición de cuentas.

El establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la Administración Pública Federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia.

Para eliminar la impunidad es necesario que cada funcionario público conozca con claridad sus obligaciones y sus compromisos dentro de una nueva cultura de rendición de cuentas.

Además, es necesario que estos servidores dispongan de los instrumentos y la capacitación adecuados para realizar eficazmente su trabajo y que tanto el sistema de supervisión como los mecanismos para su seguimiento y sanción sean claros y sencillos en su aplicación.

La rendición de cuentas exige un sistema de planeación que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional. Esto facilitará la adopción de las acciones correctivas en los casos en los que sean necesarias y la adecuación de procesos y proyectos, así como las acciones que permitan fortalecer y consolidar los éxitos obtenidos con la acción del gobierno y la participación de la sociedad.

Con el fin de hacer más congruente la acción del gobierno con las necesidades de la sociedad, se necesita un sistema para captar las opiniones de los ciudadanos sobre las obras y los servicios que requiere del gobierno, así como de la calidad que demanda de los servicios públicos que recibe.

Finalmente, debe establecerse un sistema de estímulos para los servidores públicos sobresalientes, y promover las actividades destacadas de las organizaciones sociales en su colaboración para el desarrollo de su localidad, región o incluso del país. Los sistemas de premiación y reconocimiento de los servidores eficaces y de los ciudadanos conscientes, deben multiplicarse para estimular estas conductas.

A fin de cuentas, los resultados obtenidos por la Administración Pública Federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos. De esta manera enfrentaremos con honestidad a la opinión pública y promoveremos la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas, así como en la conducción del desarrollo nacional.

4.4. Las políticas del Poder Ejecutivo Federal.

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas.

- La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
- Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.
- Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de objetivos sociales valiosos mediante el ajuste de los alcances, del sentido y del contenido de las políticas públicas. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores sociales y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.

Las transiciones demográfica, social, económica y política, a las que ya se ha hecho referencia, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas en México. En este sentido, desde el primer día de esta administración se han anunciado reformas, se han puesto en juego palancas, se ha trabajado para establecer alianzas y se han emprendido procesos de diálogo.

El Ejecutivo Federal se ha comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad. De esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la sociedad y para que puedan avanzar en la satisfacción de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general. Serán reformas que implicarán la descentralización de facultades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. Estarán dirigidas a que la economía crezca con estabilidad, a disminuir la pobreza y a avanzar en la igualdad, en el acceso a oportunidades, a expandir la educación, a consolidar el avance democrático, a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas, a abatir la inseguridad y a cancelar la impunidad.

El Ejecutivo Federal sabrá poner en juego palancas, esto es, acciones directas del gobierno, que permitan utilizar su gran capacidad de ejecución, con el propósito no sólo de cumplir sus propios fines, sino también de fomentar y potenciar las acciones de los actores sociales y privados. En el proceso de su propia organización, el gobierno actúa conforme a un rumbo que permite la programación de acciones por los particulares y los actores sociales. Así lo hace de manera señalada en cuestiones relativas al empleo, a la educación y al desarrollo regional.

El Ejecutivo Federal continuará impulsando el proceso de construcción de convergencias que dé lugar a alianzas que se traduzcan en acciones concertadas entre el gobierno y los actores sociales y económicos en ámbitos en que se requiere la acción concurrente y coordinada entre gobierno y sociedad, para cumplir los objetivos comunes. Se han planteado alianzas para impulsar la eficacia y la transparencia en los tres órdenes de gobierno, para avanzar de la marginación al desarrollo, para promover la unidad, la concordia y el acuerdo entre mexicanos, para transitar de la arbitrariedad al Estado de Derecho.

Los procesos de diálogo continuarán guiando la acción del Ejecutivo Federal y servirán para hacer frente a la creciente complejidad y diversidad que caracterizan al México de hoy. Por

medio del diálogo, el Ejecutivo busca conocer la opinión de la sociedad, la escucha y valora, aprende de ella y la considera como precedente antes de tomar las decisiones que la Constitución y las leyes asignan a su responsabilidad. Las autoridades no pueden rehuir la responsabilidad de tomar aquellas decisiones que dan razón a su existencia y para las cuales fueron instituidas. Sin embargo, aun en los casos en los que corresponde a la autoridad decidir de manera unilateral, el diálogo es útil en el proceso de persuadir a actores sociales respecto a decisiones adoptadas por el Ejecutivo con una lógica de interés público. El gobierno ha declarado su vocación de dialogar con respeto en cuestiones tales como el trabajo, el desarrollo social, los grupos más vulnerables o la competitividad. Ha reconocido la necesidad de dialogar con el Congreso de la Unión, de mantener comunicación con el Poder Judicial sobre aquellas cuestiones que puedan contribuir a su fortalecimiento, así como de dialogar con las autoridades de otros órdenes de gobierno.

4.5. La política social.

La emancipación, objetivo de la política social.

La acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país.

El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.

La fuerza del Plan radica en su estrecha vinculación con los seres reales que integran la nación, sin perder de vista las estructuras, instituciones, fundamentos y conceptos que les dan unidad y sentido.

La riqueza económica que promueve la política para un crecimiento con calidad, así como la estabilidad que se propicia de orden y respeto, tienen por objetivo mejorar las condiciones de la sociedad y de los individuos de este país. Es claro, igualmente, que el desarrollo social y humano representa un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

El cambio que caracteriza a la sociedad mexicana del nuevo milenio hace que el acercamiento a la gente a sus diversas agrupaciones y a sus representantes sea, sin dejar de condescendencia o simulación, igual a la colaboración que se plantea con los diversos órdenes de gobierno y con los otros poderes de la Unión: de absoluto respeto e igualdad de trato.

Es por ello que la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes. Se trata, en suma, de una política incluyente y liberadora.

Al colocar a los individuos en el primer plano de su política social, la presente administración reconoce también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la

política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven. Al incluir a personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la Administración Pública Federal libera la energía y creatividad de la sociedad mexicana, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes. Al contar con la colaboración de la sociedad en su conjunto además de la acción de los otros poderes de la Unión y de los otros órdenes de gobierno el Ejecutivo Federal puede concentrar sus esfuerzos en las tareas y responsabilidades que sólo él puede hacer y que sólo a él le competen.

La educación, estrategia central para el desarrollo nacional.

La educación es el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad.

Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza e inequidad.

El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

La transformación del sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto, ha de cuidar también que nadie deje de aprender por falta de recursos; garantizar que todo centro educativo funcione y que en todo centro educativo se aprenda. El gobierno está comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; una educación nacional, en suma, que llegue a todos, sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia.

Para ello, además de las medidas que habrán de adoptarse para lograr, antes del término de esta administración, la cobertura total en la educación preescolar y básica y para alcanzar coberturas en la media superior y en la superior más cercanas a las de los países con los que tenemos más contacto, se adoptarán diversas estrategias que se mencionarán más adelante. Un elemento central de la acción del gobierno de la República en educación será el énfasis en la participación social los padres de familia, el sector productivo, las organizaciones y asociaciones en el logro y consolidación de la transformación educativa.

El reconocimiento y aprecio social por la educación de calidad es el estímulo más efectivo para alumnos y maestros, y da el apoyo necesario para realizar reformas complicadas pero necesarias.

Con base en esta línea de acción se trabajará para: a] asegurar, entre otras cosas, que cada escuela cuente con una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos que ellos atienden y por los padres de esos alumnos; una comunidad que participe en la definición de los aspectos que deben mejorarse en cada escuela y la apoye para lograr su mejoría; b] dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionar la mejor oferta

educativa; sin tal capacidad de iniciativa y de flexibilidad, no será posible responsabilizar a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione; c] involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras y compartidas sobre los objetivos, contenidos, instrumentos y alcances de la enseñanza y el aprendizaje para cada nivel de la educación, y para contar con procesos eficaces y estimulantes para la capacitación de los maestros, que vengan acompañados de los incentivos correspondientes para que puedan poner en práctica dicha capacitación.

Esta estrategia de reforma educativa descansa en el principio de que al tener mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones, y al existir una mayor participación de la sociedad civil en el avance educativo, el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volverá una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo, al mismo tiempo que constituirá un paso más en la emancipación general de México y los mexicanos.

El reto de la salud.

La educación y el desarrollo de los mexicanos dependen de la salud que posean. La salud ha sido uno de los pilares en el desarrollo de México. Los progresos en este sector han sido determinantes para conformar las características demográficas actuales en nuestro país, y las instituciones de salud han sido fundamentales en el desarrollo de México en muy diversos campos, como la investigación, la educación y la organización administrativa y financiera. El progreso alcanzado en el pasado, que se manifiesta, por ejemplo, en la reducción de la mortalidad infantil y en el crecimiento de la esperanza de vida, no debe conducir a ignorar que existen todavía sectores de la población que no tienen a su alcance la atención, los servicios médicos y los medicamentos que les ayuden a tener una vida sana y les proporcionen la seguridad y confianza que requieren para su cabal desarrollo.

Por otro lado, el perfil epidemiológico nacional se está transformando como consecuencia de la mayor urbanización, del cambio en las actividades ocupacionales y de la educación. Hoy, las enfermedades crónicas y los traumatismos se están convirtiendo en las principales causas de incapacidad y muerte, y están emergiendo enfermedades y padecimientos como el sida, hasta muy recientemente de poca importancia nacional.

El gobierno de la República tiene el compromiso de seguir desarrollando los sistemas de salud, de forma tal que se extiendan a la totalidad de la población, eviten la duplicación de esfuerzos, ahorren recursos y prevengan las enfermedades. Las estrategias que se plantean buscarán, por lo tanto, unificar los esfuerzos de las principales instituciones y sistemas de salud que existen en el país, el desarrollo de criterios uniformemente aplicados relativos a los fármacos y a los servicios sanitarios y epidemiológicos, y el apoyo para el mejoramiento de las instalaciones, equipamiento y material de los hospitales, las clínicas y las instituciones de salud en general. El esfuerzo deberá desembocar en una mejoría clara en la atención médica y en el trato que recibe la población.

Además de los cambios que están ocurriendo por efecto de la educación y la salud, las transiciones demográfica, social, económica y política han modificado y siguen transformando el espectro social y humano de nuestro país. Los cambios en la estructura y distribución de la población, la recomposición social que ha tenido lugar y que significa la presencia activa de grupos y regiones hasta hace poco ignorados o callados, las fuerzas y apoyos que plantean la

competencia global y la tecnología moderna, se unen a las demandas y exigencias ancestrales y afectan las posibilidades y el rumbo para el desarrollo de la nación.

La política de desarrollo social y humano que se presenta en este Plan Nacional de Desarrollo, pretende responder a los objetivos específicos que en esos temas plantea la problemática actual de México y se plasma en diversas estrategias que se describirán más adelante, así como en los programas sectoriales y especiales que se emitirán posteriormente. Pero la eficacia del Plan no descansa en la mera agregación de políticas y estrategias, su coherencia y funcionalidad se derivan del objetivo general de emancipación individual y colectiva propuesto.

Para facilitar y reforzar la cabal comprensión de esta política emancipatoria, a continuación se presentan los ejes rectores de la política nacional en materia de desarrollo social y humano.

Los ejes de la política

Las precarias condiciones de salud, vivienda y alimentación en que se encuentran muchos mexicanos, así como las escasas oportunidades que tienen de educación, capacitación y empleo, merman su confianza personal y familiar. Estas circunstancias les impiden participar de manera constructiva en la colectividad.

No es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de insalubridad y hambre; no es posible potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en la pobreza extrema; no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.

El primer eje de la política de desarrollo social y humano se refiere, precisamente, a los niveles de bienestar de los mexicanos, y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales.

El objetivo consiste en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no sólo se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano. Por ello, habrán de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; proporcionar respaldo educativo y capacitación considerando, en casos específicos, las características de las culturas bilingües; invertir en infraestructura para que cuenten con servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable, sistemas de comunicación. Todo ello, para agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas.

Por su parte, las unidades administrativas del Ejecutivo vigilarán que las acciones y programas se cumplan cabalmente y con transparencia cuidando, sobre todo, que no se creen nuevas formas de dependencia o de explotación que desestabilicen a las comunidades a las que desea servir.

A fin de evaluar los resultados de la acción gubernamental en las tareas de incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, se medirán los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

- La sociedad mexicana actual está compuesta por una gran diversidad de grupos sociales y es de una gran heterogeneidad. Las desigualdades por género, edad, etnia, región geográfica y condición económica, por mencionar sólo algunas, son notables. El tratamiento uniforme, que pasa por alto las necesidades agu-

das y propias de algunos grupos, ha derivado, entre otras cosas, en fenómenos como el de Chiapas.

La emancipación real de México y de los mexicanos demanda políticas y acciones que tomen en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos. Es por ello que el segundo eje de la política de desarrollo social y humano es la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.

Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se seguirán para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados y tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios como las mujeres y los jóvenes, sin perder de vista los programas de cobertura general que deberán ser atendidos.

Como indicadores de los resultados de gobierno se utilizará información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y en otros aspectos del ámbito social y humano que tengan distintos grupos de la población, para lo cual las estadísticas que elaboren las dependencias de la administración pública reflejarán las diferencias por género.

- El tercer eje, capacidad e iniciativa, pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y una preparación de avanzada, para lo cual se promoverán y crearán proyectos que mejoren la preparación, escolaridad y los conocimientos de la población, conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, fomenten la innovación y el avance tecnológico, induzcan el interés por la ciencia y apoyen la difusión cultural, aseguren el manejo efectivo de la información y propicien la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.

Con esta dinámica se abrirán nuevas perspectivas para un verdadero cambio en el potencial de superación y en la dinámica productiva de la nación, lo cual representa no sólo un acto de justicia y madurez sociales sino una verdadera oportunidad para estimular un cambio cualitativo en la dinámica del crecimiento económico, material y cultural del país.

Ésta es la verdadera emancipación, porque asegura la desaparición de servidumbres y clientelismos, se nutre tanto de la confianza para enfrentar el futuro como de la seguridad en la capacidad de proveer de sustento, salud y educación a quienes dependen de cada uno.

Por otro lado, crear riqueza sin comprometer el entorno natural y las posibilidades de las generaciones futuras, aumentar la participación de México en los mercados internacionales, fortalecer la presencia y el liderazgo de los mexicanos en la cultura mundial, asegurar su voz en los foros internacionales, sólo es posible si se incrementa el capital humano y social de nuestra nación.

En estas tareas se dará especial atención a las necesidades y posibilidades de las mujeres, los jóvenes y otros grupos con presencia e importancia crecientes, y se respetarán y fomentarán las iniciativas para el mejoramiento de los individuos y sus familias.

Para evaluar la cobertura, calidad y repercusión de los programas puestos en ejecución se utilizarán estadísticas relacionadas con la escolaridad, las competencias laborales y sociales, la capacidad emprendedora y la capacidad de innovación.

La política que se ha propuesto seguir el Ejecutivo Federal implica la emancipación individual además de la colectiva, por lo que se crearán estrategias y líneas de acción que refuercen los lazos familiares y comunitarios, la solidaridad y la confianza entre los individuos y para con las instituciones; eliminen las discriminaciones de todo tipo, incluyendo las de asociación políti-

ca u orientación sexual; que promuevan la legalidad y el orden, distinguan y respeten las diferentes funciones, ámbitos de competencia y atribuciones de los integrantes sociales, fortaleciendo así el federalismo y la democracia; que contribuyan al sano desarrollo de las organizaciones sociales y laborales, las asociaciones civiles, religiosas y políticas, los gobiernos y estructuras de justicia locales, municipales, estatales y federales. Para estos propósitos, la política para el desarrollo social y humano incluye otros ejes cuyo acento está en lo colectivo.

- La fortaleza y el temple de los individuos se forjan en el seno de la familia y los grupos sociales que les rodean, sus valores y principios son producto de la interacción de unos y otros. El fortalecimiento local y comunitario apoya el federalismo; obliga a la mayor eficacia y transparencia en las acciones de gobierno, y contribuye así a la emancipación personal y colectiva.
- Para propiciar, conservar y alentar la riqueza social de México, la política de desarrollo social y humano incluye la cohesión social como el cuarto de sus ejes fundamentales, porque propone acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí y con el bien común; a acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad; a disminuir la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva; a propiciar la integración social de sujetos agrupados en asociaciones con distintos fines, construyendo modalidades que refuercen su sentido de pertenencia sin menoscabo de su identidad; a reivindicar el respeto a los derechos reconocidos y a los emergentes que se manifiestan de manera diversa en las distintas regiones, estados, ciudades, poblaciones, grupos y asociaciones del país, dando lugar así a un desarrollo regional equilibrado y acorde con el federalismo.

A fin de evaluar los logros en el fomento a la cohesión social, se recurrirá a información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles y sociales, y existencia de valores solidarios.

- La presente administración establecerá diversas medidas y proyectos cuyos objetivos son crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; construir una cultura de evaluación de prácticas productivas y de resultados de programas sociales basada en el criterio de que el deterioro de la naturaleza es un efecto inaceptable; fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente que provocan ciertas prácticas sociales y productivas; desarrollar, en suma, una concepción de desarrollo en armonía con la naturaleza. Éste es, por tanto, el quinto eje de la acción de gobierno en torno al desarrollo social y humano.

Los esfuerzos por alcanzar un desarrollo social incluyente, equitativo y liberador se verán rápidamente limitados y frustrados si tal desarrollo se realiza con la destrucción de los ecosistemas naturales de los que depende la vida en la Tierra. El desarrollo social y su base necesaria de progreso económico deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales. Esto implica, en consecuencia, la cuidadosa planeación de las formas como el desarrollo económico y social se lleve a cabo.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

- El último eje, confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, tiene por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

Uno de los costos sociales más elevados es la pérdida de credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno. La inestabilidad de las políticas públicas y la incertidumbre sobre el comportamiento gubernamental socava la seguridad y destruye la moral de los ciudadanos. Al perderse la confianza en el gobierno y en las instituciones, incluso de aquellas que no forman parte de la administración pública, se propician relaciones sociales desarticuladas y con grupos dominantes que dan lugar a brotes de malestar y descontento.

Es indispensable recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales. La capacidad para lograr una respuesta social solidaria con el gobierno y, por lo tanto, una corresponsabilidad en el desarrollo del país, reside en buena parte en la recuperación de dicha confianza y credibilidad. Aún más, la pérdida de confianza en las instituciones significa un serio obstáculo para el logro de la cohesión social que tanta falta hace en nuestro país. No se debe olvidar que si bien los individuos son los que forman las comunidades, son solamente las instituciones las capaces de crear una nación.

Las acciones a desarrollar incluyen una respuesta confiable y oportuna de las instancias gubernamentales a las diferentes necesidades sociales, un trato personal digno y respetuoso de los servidores públicos a quienes reciben sus servicios y una capacidad de respuesta confiable y predecible, que sea capaz de sostenerse ante situaciones imprevistas, tales como riesgos ambientales o de otra índole que pudieran significar, en determinadas circunstancias, la disrupción de la capacidad de seguir ofreciendo los servicios de las dependencias gubernamentales.

Para evaluar los resultados de las metas fijadas se utilizarán indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a usuarios de los servicios públicos y el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos.

El compromiso con la salud.

La salud está ligada al destino de la nación. A medida que el país se transforme, su sistema de salud también debe hacerlo. No puede haber progreso general sin un sistema de salud que atienda las legítimas aspiraciones de los mexicanos.

Las premisas que inspiran el compromiso del gobierno de la República con la salud de los mexicanos son:

1. La buena salud es uno de los objetivos del desarrollo y una condición indispensable para una auténtica igualdad de oportunidades.
2. La salud es, junto con la educación, componente central del capital humano, que es el capital más importante de las naciones. Desde este punto de vista, mejorar la salud es fortalecer la capacidad de las personas y de la sociedad para procurarse y acrecentar sus medios de vida.
3. Por ser un valor en sí misma y por su potencial estratégico, se debe concebir la salud como un objetivo social que todos los sectores pueden y deben perseguir.

Para ello se requiere complementar las políticas de salud con políticas saludables (que abarquen acciones en todos los sectores).

4. La protección de la salud es un valor compartido por todas las sociedades, todos los sistemas ideológicos y todas las organizaciones políticas y, por tanto, es un valor que fortalece el tejido de nuestra sociedad.

El mensaje central del esfuerzo nacional en salud es que para mejorar la salud de los mexicanos es necesario democratizar la atención a la misma.

Esta democratización supone aplicar las normas y los procedimientos de la ciudadanía a instituciones que estaban regidas por otros principios, como el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas. Implica, igualmente, aplicar estas normas y procedimientos a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, como las mujeres, los jóvenes o las minorías étnicas.

El desarrollo de la ciudadanía culmina con la implantación de los derechos sociales. En consecuencia, debe ser el principio de ciudadanía el que defina tanto las reglas de acceso de la población a los servicios de salud como los mecanismos de participación de los mexicanos en las decisiones del sistema. Este principio indica que los servicios de salud no deben ser considerados una mercancía, un objeto de calidad o un privilegio, sino un derecho social. El acceso a ellos, por lo tanto, debe ser universal, y las prioridades fijarse exclusivamente en función de las necesidades de las personas y la efectividad de las intervenciones.

Implícitos en la democratización de la salud están también la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas y el derecho de los ciudadanos a exigirlos. En este sentido, lo primero que debe garantizarse es el derecho de los ciudadanos a exigir que se haga efectivo el acceso incondicional a los servicios básicos de salud.

Para hacer realidad la democratización de la atención de la salud, México debe contar con un sistema al que tengan acceso todos los mexicanos, independientemente de su capacidad de pago; que responda con calidad y respeto a sus necesidades y expectativas; que amplíe sus posibilidades de elección; que cuente con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas, y con mecanismos de participación en la toma de decisiones. Democratizar es, en suma, construir un sistema de, por y para la gente.

Para enfrentar cada uno de los retos antes señalados, la presente administración se ha planteado cuatro objetivos principales:

- Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades.
- Garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud.
- Ofrecer protección financiera en materia de salud a todos los mexicanos, apoyando de manera prioritaria el financiamiento público.
- Fortalecer el sistema de salud.

4.6. La política económica.

El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía.

Un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.

Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores.

Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

Un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre.

Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito.

Un crecimiento incluyente que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

Un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.

Un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Un crecimiento que, ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano.

Un crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

En un mundo globalizado y dinámico como el que vivimos, es necesario adicionar al bono democrático que los mexicanos nos hemos ganado, el bono de la estabilidad macroeconómica, el bono de la flexibilidad microeconómica, el bono de la sustentabilidad ambiental y el bono de la democratización de la economía; sólo así, la “nueva fortaleza” que ha adquirido la economía mexicana será permanente y podremos dejar atrás la vulnerabilidad de la economía.

Para alcanzar el bono de la estabilidad macroeconómica debemos pasar del “blindaje económico” para la transición política del año 2000 al financiamiento sano del gasto público, a una mejor coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, y al incremento del ahorro público y privado.

Se trata de conducir responsablemente la marcha económica del país. Que las acciones del gobierno promuevan la estabilidad y el crecimiento, con una conducción eficaz de las finanzas públicas y con la promoción de un sector financiero sólido y competitivo.

Las nuevas herramientas de la política macroeconómica deben incluir también el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, la transparencia de la hacienda pública y un manejo profesional del gasto público.

Para alcanzar el bono de la flexibilidad microeconómica necesitamos crear las condiciones para hacer un mejor uso de nuestros recursos y elevar y extender la competitividad del país.

En un mundo en proceso de globalización corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial. Promoveremos todas las reformas necesarias para que la economía funcione mejor, los mercados sean más eficaces y se reduzca el poder de mercado de monopolios y oligopolios. Buscaremos aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, la competitividad de las cadenas productivas y la competitividad de las regiones.

Lo anterior implica regulación apropiada, disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura económica para el desarrollo, fomento de capacidades para el trabajo productivo de clase mundial, desarrollo tecnológico y científico para la nueva economía; todo ello en el marco de una moderna cultura laboral y empresarial.

Para alcanzar la competitividad, es también necesario un sector público con estándares internacionales de buen gobierno. Transformaremos las empresas públicas del Estado a fin de que fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.

Superaremos esquemas que promovían el fomento de la industria desde un punto de vista macroeconómico, sin considerar que el país avanzará y se desarrollará en la medida en que las empresas, una por una, avancen y se desarrollen.

Proporcionaremos infraestructura pública y servicios para apoyar y facilitar la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas a la globalización y a la nueva economía.

Para lograr el bono de la sustentabilidad ambiental necesitamos crear las condiciones para un desarrollo distinto, sustentado en el crecimiento, pero en el crecimiento con calidad, con calidad ambiental. Este crecimiento depende del respeto y aprovechamiento de la biodiversidad, del incremento del capital natural de que dispone México y de una sólida cultura ambiental.

La protección del patrimonio natural de los mexicanos es parte esencial del programa de gobierno y de la responsabilidad intergeneracional de la presente administración. Se trata de alcanzar un crecimiento que sea capaz de balancear la expansión económica y la reducción de la pobreza con la protección al medio ambiente.

Para alcanzar el bono de la democratización de la economía necesitamos asegurar un desarrollo incluyente. Impulsaremos la iniciativa de las mexicanas y los mexicanos que decidan emprender un negocio, por pequeño que éste sea, porque la suma de los esfuerzos individuales es lo que va a hacer este país grande y exitoso.

Promoveremos que las herramientas de acceso a la economía estén disponibles para todos y no sólo para unos cuantos, tendremos, así, una fuerte expansión de la ciudadanía económica, se democratizarán los mercados y aumentarán las oportunidades para participar en la economía formal.

Democratizaremos la economía mediante la eliminación de restricciones que han limitado las actividades de segmentos importantes de la cadena productiva, y mediante la emancipación de los ciudadanos de menores ingresos de un sistema legal e institucional que los discrimina.

Al mismo tiempo, buscaremos un desarrollo regional equilibrado mejorando la infraestructura y estimulando la creación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

El programa económico de la presente administración quiere responder a las necesidades de un mundo global, de una población joven y de una sociedad con profundos contrastes.

Se trata de un programa que incluye un verdadero compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero que asume como premisa fundamental que para que la economía funcione, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana: la disminución de la pobreza, el incremento del capital humano, una mejor distribución del ingreso, la convergencia en el desarrollo regional y un mayor poder adquisitivo de los salarios, entre las principales.

El programa económico deberá ser evaluado no sólo por los logros obtenidos en las variables fundamentales de la economía, sino también por el éxito que se tenga en los indicadores que representan las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Este programa, el cual reconoce que tanto la política económica como la política social contribuyen al crecimiento y a la distribución, está integrado por políticas económicas y sociales que se refuerzan mutuamente.

Es un programa ordenado y coherente en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento; pero también es innovador en la búsqueda de la equidad. Es estructuralmente sólido en materia económica, pero también es socialmente solidario y comprometido.

Con este programa se busca la creación de un ambiente de competencia, donde el Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias para

que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad y competitividad, pero que reconoce al mismo tiempo la necesidad de una acción pública decidida del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares.

Por ello, este gobierno se compromete a ofrecer un crecimiento con calidad. Queremos crecer, pero crecer con calidad. Con calidad humana y con calidad ambiental.

Se compromete a ser un gobierno responsable que provea servicios públicos diversos y de calidad, con énfasis en la atención a las clases marginadas; que maneje en forma responsable las finanzas públicas y la política económica; que regule los mercados en función de los intereses de la ciudadanía; que promueva activamente el desarrollo de capital humano; que apoye el fortalecimiento de los factores para el desarrollo competitivo del sector productivo; que promueva un marco regulatorio eficaz; que provea la infraestructura que demanda el país, y que fortalezca el desarrollo regional.

Un gobierno que dirija sus acciones y provea sus servicios con criterios de competitividad y productividad; que asegure la inclusión al desarrollo de los grupos marginados; que rinda cuentas y sea transparente en sus procesos y en sus criterios de decisión; que sea plural y considere los distintos puntos de vista de la sociedad en el establecimiento de su política económica y sus estrategias de crecimiento.

Creer sin distribuir no es sostenible ni humano; crecer a costa del medio ambiente no es sustentable ni honesto con las siguientes generaciones.

Esta política económica se verá reflejada en las decisiones, acciones y programas que realice este gobierno.

Para el crecimiento sostenido y dinámico, entre otras acciones y programas, el gobierno promoverá un marco regulatorio claro; mantendrá finanzas públicas sanas; promoverá el fortalecimiento del círculo virtuoso ahorro-inversión; reactivará la banca de desarrollo.

Para elevar la competitividad promoverá las reformas estructurales necesarias para lograr la mayor eficacia en los sectores clave de la economía; impulsará el fortalecimiento del mercado interno; impulsará la inversión privada en materia de infraestructura; promoverá el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo; promoverá una nueva cultura laboral y una reforma en este ámbito por medio de diálogos y consensos; implantará programas de promoción, financiamiento y capacitación para la inserción ventajosa del país en el proceso de globalización; apoyará a los emprendedores a desarrollar sus proyectos productivos con sistemas de financiamiento y mecanismos de asesoría adecuados a sus necesidades y características.

Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, creará la banca social; establecerá programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico; ampliará la infraestructura digital para llegar hasta los grupos más rezagados del desarrollo.

Entre las acciones que se seguirán para promover el desarrollo regional equilibrado, se crearán núcleos de desarrollo sustentable; se apoyará el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; se implantarán programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; se establecerán mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno; se desarrollarán programas para la instalación de empresas en las distintas regiones.

Para asegurar un desarrollo sustentable se difundirá información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente; se apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente; se reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso; se fomentará la adopción de procesos productivos limpios; se aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales. Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable, que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Para asegurar que la política económica avance en la dirección deseada, que la administración pública rinda cuentas y que los servidores públicos unifiquen visiones, objetivos, estrategias y acciones, se han seleccionado los siguientes indicadores, que permitirán evaluar los avances: la tasa de crecimiento anual del PIB; el número de empleos permanentes de nueva creación; el comportamiento de la inflación y las tasas de interés, del ahorro público y privado, de la inversión extranjera directa, de la relación inversión crecimiento del PIB, de los ingresos tributarios respecto del PIB; el grado de equilibrio en el ejercicio del presupuesto; el mantenimiento de un cociente razonable de deuda total respecto del PIB, considerando los pasivos contingentes; el sostenimiento del grado de conversión de la deuda externa mexicana denominada en moneda extranjera determinado por entidades calificadoras de riesgo de prestigio internacional; el crecimiento de la productividad; el comportamiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora; los logros alcanzados en la reducción de las desigualdades entre regiones en su actividad económica, así como en su tasa de empleo; el incremento del PIB "verde" (el que descuenta la depreciación y el agotamiento de capital natural) que refleje un desarrollo sustentable; la reducción del porcentaje de pérdidas de agua en el sector agrícola, y el crecimiento en la proporción de recursos forestales del país incorporados a programas de manejo sustentable.

Los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo servirán como referentes para evaluar los avances y calibrar y ordenar temporalmente las acciones y estrategias durante los próximos seis años.

4.7. La política interior.

México es una nación que ha decidido emprender una transformación profunda, con la visión puesta en el futuro, congruente con su historia y fiel a los principios básicos que le han dado fortaleza y cohesión.

El 2 de julio del año 2000 la mayoría de los mexicanos emitió, mediante su voto, un mandato de cambio que exigía difundir las formas democráticas en el ejercicio del poder público y que convocaba a construir una plena gobernabilidad democrática.

Hoy, el reto obliga a avanzar en nuestro proceso de transición para consolidar una democracia legítima, genuina y duradera.

Los mexicanos hemos emprendido un proceso de transición que no se concreta en un solo día ni es tarea encomendada a unos cuantos. Por el contrario, ha sido una labor de trascendencia histórica que exige continuidad en el esfuerzo de todos.

El Ejecutivo Federal seguirá poniendo en práctica formas democráticas de ejercicio del poder público que tiene encomendado. El camino hacia la democracia plena pasa necesariamente por la ruta cierta, pacífica y legítima que se deriva de la vigencia del Estado de Derecho. Por ello, el Poder Ejecutivo tiene, entre sus obligaciones fundamentales, la de apegar sus actos a lo dispuesto por los preceptos constitucionales. Hoy, la fuerza que respalda la acción del Estado es la que se deriva de la legitimidad que da el derecho.

Toda sociedad democrática se basa en el respeto a la dignidad de las personas y en el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Será compromiso del Ejecutivo respetar y hacer respetar, de manera invariable, los derechos esenciales de cada hombre y de cada mujer.

Las libertades y derechos políticos constituyen otras de las premisas a partir de las cuales se construye todo sistema democrático. El México democrático que todos queremos es incluyente, tolerante y respetuoso del derecho de todos y cada uno de sus ciudadanos de expresar y promover sus ideas e intereses legítimos. De ahí el compromiso del Ejecutivo de respetar y alentar el ejercicio de las libertades y derechos políticos.

El Ejecutivo contribuirá, en la esfera de sus atribuciones, al fortalecimiento del sistema de partidos y a profundizar la interacción de las organizaciones sociales con la Administración Pública Federal.

La nueva política interior obliga a una conducción que, privilegiando el derecho y sin negociar jamás la ley, sea promotora del diálogo civilizado dirigido a construir acuerdos entre los actores políticos y sociales, como vía para encontrar soluciones a los conflictos y para promover el bien común.

El camino de las convergencias y la suma de voluntades es vía idónea para lograr pactos y reformas que nos permitan asegurar la realización de acciones de gobierno en favor del interés público. En consecuencia, el Ejecutivo pondrá especial empeño en propiciar el diálogo productivo con los partidos políticos y con las organizaciones sociales.

Nuestro país requiere instituciones fuertes, acordes con su circunstancia histórica y congruente con la realidad. En razón de ello, el Ejecutivo ha decidido impulsar la reforma del Estado. Una de las vías será la promoción de un proceso de revisión integral de nuestra Constitución; es necesaria una revisión exhaustiva, crítica y plural para arribar a una reforma que brinde un nuevo diseño institucional capaz de superar las insuficiencias legales acumuladas a lo largo de décadas.

En el México moderno el ejercicio de la política es una tarea de responsabilidad compartida: del gobierno con los ciudadanos, del Estado con la sociedad civil, de la Federación con las entidades federativas y municipios, de la mayoría gobernante con las demás fuerzas políticas, así como del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión.

Un principio fundamental que guiará la acción del Ejecutivo será fortalecer la interacción fructífera y respetuosa con los otros poderes de la Unión. Respetará, tal como lo manda la ley, sus ámbitos de acción así como sus espacios de autonomía. Trabajarán para propiciar el fortalecimiento de las facultades que la Constitución les otorga, así como para consolidar esquemas de corresponsabilidad en la toma de decisiones que hagan frente a los desafíos nacionales.

La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas. México necesita avanzar, con plena convicción federalista, hacia una coherente arquitectura de gobiernos, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en

las distintas regiones del país, bajo las premisas de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia.

La transformación de la cultura política mexicana debe continuar. Por ello, el Ejecutivo contribuirá a difundir la cultura democrática con el fin de que los ciudadanos sean poseedores de valores, información, conocimientos, prácticas, actitudes y habilidades que les permitan construir su destino individual y comunitario, así como desenvolverse de manera activa, informada y responsable en la defensa y promoción tanto del interés público, como de intereses legítimos particulares y de grupo.

La democracia requiere una intensa participación ciudadana. El Ejecutivo promoverá nuevos cauces y medios de expresión para que las personas se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

El libre flujo de la información es consustancial a la democracia. La Administración Pública Federal seguirá respetando, tal como lo manda la ley, las libertades de expresión y de prensa. Lo hará independientemente de que las opiniones se formulen y difundan desde una perspectiva crítica a la actuación o al desempeño del Poder Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo continuará abriendo espacios de reflexión en torno a los procesos de modernización de los medios electrónicos de comunicación.

La Administración Pública Federal tiene la obligación de informar sobre las principales acciones realizadas, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran. La política de comunicación social contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades que lo conforman.

El Ejecutivo Federal asume plenamente su responsabilidad de dar acceso a los ciudadanos que lo soliciten a la información de interés público contenida en documentos elaborados por fuentes oficiales. Para ello propondrá la actualización del marco jurídico correspondiente y contribuirá a la modernización de los sistemas con los que operan los archivos que resguardan y catalogan la información elaborada por instancias gubernamentales oficiales.

Como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano necesita contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas que atenten contra el bienestar y la paz de su población, pongan en peligro la permanencia de las instituciones del Estado o vulneren la integridad de su territorio.

El Ejecutivo Federal contribuirá, de manera decidida, a que los intereses vitales del Estado mexicano estén debidamente protegidos mediante instituciones sometidas a escrutinio institucional y que realicen su actividad conforme a un marco normativo específico. El Ejecutivo profundizará el primer paso dado por el H. Congreso de la Unión al incluir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la atribución, a cargo de la Secretaría de Gobernación, de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y de sus instituciones democráticas.

En el marco de los principios constitucionales de libertad de creencias y de culto, laicidad del Estado y separación de éste y las iglesias, el Ejecutivo continuará reconociendo la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas y promoverá su desarrollo en un clima de tolerancia entre las iglesias y de colaboración con las mismas en beneficio de la sociedad mexicana.

Con pleno respeto a los derechos de las mexicanas y los mexicanos, el Ejecutivo Federal promoverá una política poblacional que contribuya, mediante acciones de coordinación, programas de información y una amplia participación ciudadana, a hacer compatibles el crecimiento demográfico, la distribución territorial de la población y el desarrollo sustentable.

El Ejecutivo impulsará la modernización del sistema de registro de las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero, por medio de acciones de coordinación con el Registro Civil y aplicando las normas y procedimientos técnicos idóneos.

El Ejecutivo Federal aumentará la capacidad preventiva del Sistema Nacional de Protección Civil y mitigará los efectos de los desastres, a partir de una mayor coordinación de esfuerzos intergubernamentales y de la promoción de la corresponsabilidad ciudadana.

El Ejecutivo impulsará la transformación institucional de la dependencia que tiene a su cargo la conducción de la política interior, a fin de que se encuentre en mejores condiciones para promover la gobernabilidad democrática en el país.

La política interior es espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional y se procesan eficazmente demandas y planteamientos de los actores políticos. Cumple el propósito fundamental de propiciar un entorno favorable no sólo para el desarrollo político, sino también para el crecimiento económico con calidad y para el desarrollo social y humano. Mediante las acciones de política interior se crean condiciones favorables para que los actores políticos, económicos y sociales desplieguen su actividad.

4.8. La política exterior.

El sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado.

El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí. Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. México no es una excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo nos obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

El sistema internacional que ha ido conformándose desde el fin de la guerra fría es desagregado, atomizado y plenamente globalizado, y exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad. Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

En el ámbito interno, México también atraviesa por un periodo de cambios profundos. Las elecciones del 2 de julio de 2000 demostraron la madurez política y la voluntad democrática del pueblo de México. Fueron una prueba para nuestras instituciones que fue superada con éxito. Dentro y fuera de México se ha reconocido la fortaleza de nuestras instituciones democráticas. Gracias a ello, el gobierno de México dispone hoy de una legitimidad que da mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional.

Consecuentemente, hoy podemos promover la imagen de un México democrático, tolerante y seguro, la cual refleje la transparencia, la pluralidad y el vigor de nuestros procesos políticos, económicos, sociales y culturales. El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. No se trata de un mero ejercicio de relaciones públicas, sino de un esfuerzo por reflejar con fidelidad

la realidad nacional y modificarla en aquellos aspectos, como la defensa y promoción de los derechos humanos, que requieren un cambio sustantivo.

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses pueden enunciarse en forma general de la siguiente manera:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Defensa de la democracia y derechos humanos.

A fines del siglo XX y principios del XXI ha quedado de manifiesto en todo el mundo que la democracia es la forma de gobierno de mayor legitimidad. En la actualidad no hay sistema político legítimo que no descansa en buena medida en arreglos democráticos. Estos arreglos democráticos dentro de los estados permiten construir relaciones más sólidas y transparentes

con otros países, al reflejar los intereses y las aspiraciones de las poblaciones de los distintos países que integran el sistema internacional. Asimismo, los gobiernos democráticos disponen de una legitimidad que da mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional.

La democracia también ha surgido como el sistema político de mayor compatibilidad con un crecimiento económico estable y sustentable. Por todo ello, será parte fundamental de la política exterior del nuevo México promover la democracia.

Sin embargo, el gobierno de la mayoría sólo es legítimo y estable si respeta a las minorías y a los individuos. Es por ello que México también debe fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universalmente reconocidas en la materia, asegurando la plena aplicación de los instrumentos internacionales y la armonización de nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales. En este sentido, es importante señalar que México no es parte de algunos importantes instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario. La falta de pertenencia a estos organismos mantiene incompleto el régimen jurídico nacional en la materia y daña la imagen del país en el exterior, por lo que es necesario que México suscriba estos instrumentos, reconozca la competencia de sus comités y que participe en los nuevos instrumentos que vayan surgiendo en la materia.

Defensa de los mexicanos en el extranjero.

Además de su importancia intrínseca, la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos son de enorme interés para México ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero.

Al considerar los procesos de cambio económico y demográfico en México y Estados Unidos en las próximas décadas, y la situación estructural que fomenta el fenómeno migratorio, se concluye que éste es y seguirá siendo en el mediano plazo un tema prioritario para México. Por ello, se prevé una creciente demanda de servicios consulares y acciones a favor de la protección y el desarrollo de las comunidades mexicanas en el exterior, particularmente en Estados Unidos, por lo que se vuelve indispensable asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad. En este sentido, es importante señalar que si bien México ha logrado un cúmulo de acuerdos y mecanismos para asegurar un mejor trato a nuestros connacionales en el extranjero, el tema migratorio, particularmente en Estados Unidos, requiere un nuevo enfoque de largo plazo que permita que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada, y que se abandone la visión de persecución policiaca del fenómeno y se le conciba como un fenómeno laboral y social. Es por ello necesaria una negociación integral que aborde las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, y que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida.

Participación en foros multilaterales

Intensificar la participación e influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral es otro eje de acción fundamental de la política exterior de México. Esta mayor participación permitirá promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional, como el tema de la migración, e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacionales.

A lo largo de su historia, México ha participado activamente en la conformación y el funcionamiento de organismos internacionales, con la intención manifiesta de promover la constitución de un orden internacional bajo la premisa de igualdad soberana de los estados. Sin embargo, dados los cambios en el sistema internacional, es necesario intensificar la participación de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral, buscando promover posiciones comunes sobre temas de interés nacional e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacionales. Su activa participación en el ámbito multilateral amplía la capacidad de acción de México y multiplica su influencia más allá de la que se puede lograr en el ámbito exclusivamente bilateral, otorgándole un mayor peso a las opiniones y posiciones de nuestro país en el sistema internacional.

Para México, estos son espacios importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas, construir consensos en torno a temas de interés común, con base en el principio de corresponsabilidad entre las naciones, a fin de instrumentar acciones para hacer frente a los grandes temas de la agenda internacional como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención ante los desastres naturales y, de manera especial, la cooperación internacional para el desarrollo, por mencionar sólo algunos. En estos foros se adoptan decisiones para resolver problemas de carácter regional o mundial que demandan una reacción oportuna. Resulta necesario atender adecuadamente, con la participación de expertos en cada materia, la multiplicidad de temas que conforman la agenda internacional, en particular aquellos que requieren la cooperación y concertación internacionales.

Es en este contexto y con base en estos objetivos que México buscará su ingreso al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el periodo 2002-2003. Asimismo, México será sede de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2002; de la Cumbre de Mecanismos de Cooperación Económica Asia-Pacífico en 2002; de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en 2004, y de la Cumbre de las Américas en 2005.

Equilibrio en la agenda de política exterior.

La participación activa de México en foros multilaterales mundiales no significa una menor participación en foros regionales o una disminución en nuestras relaciones bilaterales. De hecho, la nueva composición del sistema internacional, los cambios en la economía mundial y la regionalización obligan a México a buscar nuevas áreas de oportunidad y lograr una mejor distribución y un equilibrio de esfuerzos y recursos acordes con estos cambios.

En particular, por razones de identidad cultural, proximidad geográfica, raíces históricas comunes, complementariedad económica y aspiraciones compartidas de desarrollo e integración, los vínculos con la región de América Latina y el Caribe constituyen una prioridad de la política exterior mexicana. Fortalecer los esquemas de concertación y el diálogo políticos con Centroamérica y Sudamérica, impulsar los intercambios económicos, comerciales, culturales, educativos y científicos, e intensificar la cooperación para el desarrollo coadyuvará a hacer de América Latina y el Caribe una región con mayor presencia en el escenario internacional. En Centroamérica, el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá constituirá el eje para promover el desarrollo integral y a largo plazo del sur de México y los países de América Central. Con Sudamérica, México buscará ampliar y profundizar las relaciones políticas y económicas con Argentina, Brasil y Chile y crear así un espacio de entendimiento y diálogo privilegiado entre

estas naciones. México también buscará reactivar el Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela, para dotar a las tres naciones de un canal de comunicación político de alto nivel. México también está decidido a desempeñar un papel vigoroso y activo en la promoción y profundización de la democracia en la región, lo cual permitirá garantizar la paz y la seguridad en América Latina. Por ello, México buscará apoyar el proceso de paz en Colombia y evitar que los patrones de violencia y de crimen organizado repercutan en países vecinos.

La estrategia de la diversificación de nuestras relaciones exteriores incluye también una ampliación e intensificación de nuestra relación con Europa y la región Asia-Pacífico. Por un lado, al tiempo de intensificar los vínculos políticos con Europa, tras la firma de los acuerdos de comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera. Por otro lado, la región Asia-Pacífico representa un área de enorme potencial para México en lo económico. Por ello es necesario intensificar y ampliar los vínculos con los países de esa zona, que ofrecen grandes oportunidades de cooperación y la posibilidad de establecer alianzas para impulsar nuestras posiciones en la sociedad internacional del futuro.

Promoción económica, comercial y cultural.

Finalmente, es importante señalar que la diplomacia mexicana no actúa en el vacío, al ser parte de un proyecto de gobierno y eje central de la acción del Estado. Por ello, la política exterior es un componente vital del plan de desarrollo que se ha trazado para los próximos seis años, y ayudará a lograr las metas de crecimiento económico y social que se presentan en este Plan.

En la actual etapa de globalización económica, es muy importante dar una nueva orientación a los esfuerzos de México por lograr una inserción exitosa en la nueva economía mundial del siglo XXI. México es la octava potencia en el comercio internacional y se ubica entre los primeros 15 países por el tamaño de su producción industrial en el mundo; es un importante lugar de destino para la inversión extranjera directa y de portafolio, y las tendencias de su crecimiento influyen de manera determinante en la evolución de los mercados económicos y financieros internacionales. Sin duda, en años recientes se ha impulsado una profunda reforma económica en el país, se ha establecido una amplia red de acuerdos de libre comercio, de asociación económica, de cooperación y diálogo político, que deben traducirse en nuevas opciones para consumidores y productores mexicanos. De ahí la importancia de mantener un sistema de información oportuna al resto del mundo sobre el desarrollo económico nacional y de lograr una mayor coordinación entre los diferentes actores nacionales, públicos y privados. Por ello, se creó la nueva Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que tiene como principal objetivo convertir a la política exterior en un instrumento central para lograr las metas del desarrollo económico y social de México. Esta nueva subsecretaría tiene a su cargo áreas de promoción económica en todas las misiones diplomáticas y consulares, que deberán identificar y apoyar oportunidades de comercio, turismo, inversión, financiamiento y cooperación bilateral y multilateral, en respaldo a los esfuerzos internos de desarrollo económico y social y de diversificación de los mercados externos.

Como complemento a la estrategia de promoción económica y comercial, se emprenderá una activa política de difusión en el exterior de la rica y diversa cultura mexicana con el fin de dar a conocer nuestros valores culturales y de apoyar una imagen positiva de México en todo el mundo.

¿Qué se necesita?

4.9. Un buen gobierno.

A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión.

No estamos hablando de una transformación a partir de un proceso de mejora gradual y paulatina, sino de generar rápidamente los cambios profundos que nos permitan recuperar el tiempo perdido y la capacidad de respuesta para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad.

No obstante la urgencia evidente de cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto o atendiendo a una tendencia mundial, sino que demanda un trabajo serio y persistente.

El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Necesitamos un gobierno participativo que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan.

Requerimos un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo y que se responsabilice de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones, mismas que serán sometidas a un minucioso proceso de evaluación.

Requerimos un gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad, que establezca democráticamente las prioridades sociales e invierta de manera eficaz sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en el logro de la gran visión de un México competitivo y justo.

Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar.

Requerimos un gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.

Frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permita derribar las barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobre-regulación existente.

Requerimos un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información.

Requerimos un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes.

Un gobierno global, que se inserte en el contexto mundial y entienda que no puede sustraerse de esta dinámica de cambio vertiginoso, que presenta riesgos por un lado, pero que igualmente ofrece grandes oportunidades. Un gobierno que, potenciando el uso de las tecnologías de la información, contribuya al reto de forjar un gobierno que ofrezca mayores servicios y de mejor calidad a un menor costo.

Necesitamos un gobierno austero, que trabaje mejor y cueste menos, que someta sus procesos a una estricta validación, para determinar aquellos que ya no le dan un valor agregado a la sociedad, y cuyos recursos deben ser reorientados a programas sustantivos del gobierno. Que contribuya al fortalecimiento de las finanzas, reduciendo el gasto excesivo y burocrático.

Requerimos un gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un estricto código de ética.

En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

A través de la innovación, buscaremos reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro, que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

Transformar la orientación del gobierno sólo será posible si somos capaces de sumar las voluntades de todos los servidores públicos, por lo que debemos dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación, para dar paso a esquemas que faculten y fomenten la participación y el trabajo en equipo.

4.10. Unas finanzas públicas sanas.

México es un país con graves necesidades y con recursos insuficientes. La brecha ha crecido en los últimos años durante los cuales se ha deteriorado la competitividad de la infraestructura, se ha ampliado el rezago en la vivienda y se mantuvo el consumo predatorio de la riqueza ambiental. El gobierno ha incurrido en déficit públicos de manera reiterada para sufragar transitoriamente esta brecha en los recursos. Otro mecanismo utilizado fue incrementar las aportaciones fiscales de PEMEX, aun en detrimento de sus necesidades de inversión y de su propia competitividad a mediano plazo.

El país requiere mayores recursos y renovar su capacidad real para programar con certidumbre su desarrollo para el largo plazo. Los recortes periódicos y la inestabilidad atentan contra el deseo de construir un buen gobierno y un país sólido. La solución está en aumentar la disponibilidad de recursos a disposición de los tres niveles de gobierno. Estos recursos deben provenir de la mayor prudencia en el ejercicio presupuestal y en la reinversión de la función del gobierno, pero también deben provenir de la propia sociedad que demanda mayor infraestructura, mejor educación y una sociedad más justa.

Las finanzas públicas sanas son un objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre. El déficit público lleva al gobierno a adquirir deuda interna o externa para compensarlo. En este sentido, recurrir al déficit significa tomar recursos de las próximas generaciones de mexicanos para financiar las necesidades de los mexicanos de hoy. La salud en las finanzas públicas significa encontrar un balance

duradero entre las necesidades de distintas generaciones, adquiriendo compromisos de pago en montos y condiciones que puedan ser sustentadas por las siguientes generaciones.

Cuando el gobierno recurre en forma excesiva al ahorro interno, compete de manera directa con quienes necesitan ese ahorro para financiar sus empresas. En la experiencia de México, esta competencia ha dado lugar al desplazamiento de la inversión a favor del gasto y ha llevado a encarecer las tasas de interés reales. Mantener por plazos largos este desplazamiento de la inversión, ha contribuido a debilitar las ganancias de la productividad y a reducir la competitividad de los productores nacionales frente a los extranjeros, en especial de aquellas empresas que no tienen acceso a fondos internacionales.

Cuando el déficit se financia con el ahorro externo, la deuda gubernamental aumenta y se hace más vulnerable la economía a las variaciones bruscas en el tipo de cambio. La especulación internacional contra divisas de países con debilidad fiscal ha sido práctica generalizada en los últimos años. En México, las crisis cambiarias y los contagios por crisis iniciadas en otros países, en presencia de graves desequilibrios en las finanzas públicas y alta deuda externa, han causado graves desequilibrios en las finanzas públicas y exacerbadas la inflación, los costos y la duración de los ajustes internos. Estos efectos también provocaron crisis bancarias y del sector financiero en su conjunto.

Los riesgos asociados con desequilibrios sostenidos en las finanzas públicas dificultan la programación del ejercicio financiero del gobierno y la planeación de las actividades de los actores privados.

La salud de las finanzas públicas se alcanza cuando una sociedad ha aprendido a evaluar y administrar las necesidades presentes y futuras, con pleno conocimiento de sus pasivos contingentes, y cuando una sociedad quiere realmente planear para actuar con certidumbre y eficacia.

4.11. Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

4.11.1. Creación de las comisiones.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8º, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1º de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados.

Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo inter-entidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.
- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la Administración Pública Federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.

- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.

Requerimientos

Comisiones que atienden las prioridades nacionales

Demográfica
Finanzas públicas sanas

Comisión para el Desarrollo Social y Humano



Sistema Integral de Salud

La resolución educativa

Comisión para el crecimiento con Calidad



Desarrollo económico dinámico e incluyente

Competitividad

Comisión de Orden y Respeto



Seguridad Pública

Gobernabilidad democrática

- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.

El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados.

El trabajo de las tres comisiones se fundamenta en la transformación del gobierno en una institución más eficaz en la cual confíen los ciudadanos. Para ello, es necesario contar con un gobierno que escuche y dé respuesta a las inquietudes de los ciudadanos. Cada servidor público buscará lograr un gobierno transparente, honesto, participativo y eficaz, que trabaje mejor, cueste menos y proporcione mayores beneficios a la sociedad.

Comisión para el Desarrollo Social y Humano.

El Ejecutivo Federal, por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente las políticas sociales del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. El diseño de sus políticas está regido por los principios de inclusión de la diversidad social y de respeto a la pluralidad cultural, así como por el estímulo a prácticas participativas ante los retos y en la solución de los problemas sociales del país.

Las líneas que definen el diseño y la instrumentación de las políticas tienen un fin integrador, por medio del cual se pretende dar un nuevo perfil a las instituciones del Estado, capaz de estimular la creatividad y de propiciar efectos multiplicadores que hagan más eficaces los resultados de su acción. También se dirigen a fomentar la cultura de la corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios públicos.

Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad mexicana a: incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Comisión para el Crecimiento con Calidad.

Creer con calidad ha sido uno de los mandatos reiterados por la población para la Administración Federal 2000-2006. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo ha adoptado el crecimiento con calidad, junto con el desarrollo social y humano y con el orden y respeto como las tres prioridades en torno de las cuales se organizarán los aspectos estructurales del desarrollo de México. También por ello, el Ejecutivo Federal ha creado la Comisión para el Crecimiento con Calidad con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en su conjunto, en cumplimiento de una de sus misiones centrales.

La Comisión para el Crecimiento con Calidad ha adoptado cuatro premisas: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

Es decir, una función central de la administración consiste en la concreción de una perspectiva integral para las políticas del Ejecutivo Federal. La consecución de ello se plasmará en la presentación de metas, estrategias y prioridades comunes que se establecen en este Plan.

El programa de crecimiento con calidad es ortodoxo en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento, pero heterodoxo en la búsqueda de la equidad; es decir, es socialmente solidario y comprometido. Se ratifica el compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero se asume como premisa fundamental que para el buen funcionamiento de la economía, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Las entidades y dependencias que integran la Comisión para el Crecimiento con Calidad tienen como misión central asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable. Los compromisos de la Comisión para el periodo 2001-2006 son:

- Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.
- Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores.
- Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.
- Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.
- Crecimiento que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

- Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.
- Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.
- Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.
- Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

Comisión de Orden y Respeto.

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de Derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El cambio democrático y la innovación gubernamental que impulsa la Presidencia de la República, incorpora la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimien-

to de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.

La Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno.

Con esta importante encomienda, la Comisión de Orden y Respeto fungirá como un instrumento que contribuya a facilitar y promover un gobierno democrático eficaz y de calidad.

Los miembros de la Comisión de Orden y Respeto definen así su compromiso específico:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal.
- Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.

4.11.2. Adecuaciones a las secretarías de Estado.

Algunos de los cambios a la estructura de gobierno fueron propuestos a la administración federal anterior y promovida en el Congreso de la Unión. Estos cambios dan respuesta a esta nueva forma de gobernar y de responder con fuerza y esperanza a los retos que plantea el México contemporáneo. Entre estos cambios destacan por su importancia:

Para cumplir con la demanda ciudadana de darle a la seguridad pública la máxima prioridad, se creó la Secretaría de Seguridad Pública cuyos objetivos son, entre otros, desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

La Secretaría de Gobernación se redimensionó para consolidar su papel de conductor de la política interior que compete al Ejecutivo Federal, así como de regulador de la política de comunicación social del Poder Ejecutivo Federal.

Se reestructuró la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial convirtiéndose en la Secretaría de Economía entre cuyas funciones destacan: la coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas que reúnan a grupos de escasos recursos en áreas urbanas, y fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

Para lograr un manejo integral de la política alimentaria se transfirió el fomento de la actividad acuícola y pesquera a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

4.11.3. Reorganización de la Oficina de la Presidencia de la República.

Para ejercer una administración pública eficaz y coordinada que cumpla los objetivos que le demanda la nación, se reorganizaron las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República en unidades estratégicas, ágiles y eficaces. Estas áreas incluyen tanto las de apoyo, planeación estratégica y desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental, como las de vinculación con grupos sociales relevantes de la sociedad y que darán seguimiento a las prioridades de este gobierno.

4.11.4. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

Para garantizar la atención a las desigualdades de género, el respeto a los derechos sociales, políticos y cívicos de las mujeres, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad o religión, se formaliza la institucionalización de este compromiso con la publicación del decreto de Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual tiene como mandato promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes Legislativo y Judicial tanto del ámbito federal como del estatal.

4.12. La revolución educativa.

La educación es factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar material de las naciones; influye en el desarrollo afectivo, cívico y social, y en la capacidad y creatividad de las personas y de las comunidades. La educación, en suma, afecta la capacidad y la potencialidad de las personas y las sociedades, determina su preparación y es el fundamento de su confianza para enfrentar el futuro.

Hoy se reconoce el papel crucial del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones. Se reconoce, asimismo, que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que dependen de las interacciones de los grupos sociales y, en consecuencia, condicionan la equidad social.

El hecho fundamental que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo, próspero y creativo es la profunda desigualdad de la sociedad, una pauta que se manifiesta también en las dispares oportunidades de acceso a la educación, en las diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social, en los distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades de obtener información y conocimientos.

La equidad social y educativa y el mayor acceso al conocimiento son, por tanto, dos retos entrelazados para potenciar la inteligencia colectiva de México, que hay que enfrentar fomentando el aprendizaje y la formación permanente de todos, si se aspira a asegurar el avance nacional sin perder la cohesión social en torno a los valores y las costumbres que caracterizan positivamente a la nación.

La situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México demandan un gran proyecto nacional en favor de la educación. Un proyec-

to en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional.

Este proyecto supone una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, a fin de contar con una educación acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales y que privilegie el aprendizaje y el conocimiento. Demanda la participación sistemática de los individuos, grupos, organizaciones y sectores del país para garantizar su continuidad y el compromiso con el mismo.

Hacer de México un país volcado a la educación implica lograr que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana toda se comprometa con su funcionamiento y progreso. Esto requiere contar con un ambiente propicio para la educación sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados y que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla: el magisterio, los educandos y los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos y las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno.

En concordancia y como resultado de esta visión, el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional. Lograrlo implica contar con programas, proyectos y acciones que permitan tener:

Educación para todos.

El reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con respeto a sus culturas.

La población que demanda educación básica no crecerá en los próximos lustros, por lo que el país tiene la oportunidad para, en pocos años, incorporar a la educación preescolar a todos los niños en esa edad; asegurar que completen su educación secundaria todos los niños y jóvenes que hoy están en las aulas; abrir oportunidades en la educación media superior y superior para alcanzar coberturas más próximas a las de nuestros principales socios comerciales.

A pesar del progreso que se alcance con estas acciones, el número de mexicanos sin educación básica es y continuará muy alto. La mayoría de estos mexicanos está, por otro lado, en edad laboral y con necesidades de empleo. En conjunto, representan la parte más numerosa de la población económicamente activa. Proporcionarles educación resulta, por tanto, no sólo un acto de justicia sino de beneficio para el desarrollo nacional.

Es necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta para este sector de la sociedad, por medio de la apertura de planteles e instituciones; la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas; la integración vertical y horizontal del sistema educativo.

Educación de calidad.

Una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo, al mismo tiempo que

se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Ello se traduce en el énfasis que estos aspectos reciben en los diferentes niveles de la educación y en los desiguales contextos sociales de los estudiantes, en el balance que se logre entre información y formación, enseñanza y aprendizaje, lo general y lo especializado, lo actual y lo porvenir.

La educación debe vincularse con la producción, proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana, de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, a la vez que introducir visiones críticas, constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.

Una educación de calidad, por tanto, demanda que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados.

Por otro lado, la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa.

La calidad, como característica del sistema educativo, se logrará con la diversidad de instituciones y programas educativos en el país que, en un ambiente de libertad y bajo reglas claras y explícitas de calidad que concurren para ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos de instrucción y ambientes humanos atractivos para los mexicanos.

Educación de vanguardia.

La fuerza de la economía, el comercio y las comunicaciones globales impulsan también la globalización de los sistemas educativos de las naciones que aspiran a participar activamente en los foros y los intercambios internacionales. La explosión del conocimiento y el acelerado paso hacia una sociedad y una economía basado y estructurado en torno a él, obligan a repensar los propósitos del sistema educativo y a reconsiderar la organización social con miras al aprendizaje y al aprovechamiento del conocimiento por toda la sociedad. El avance y la penetración de las tecnologías lleva a reflexionar no sólo sobre cómo las usamos mejor para educar sino incluso a repensar los procesos y los contenidos mismos de la educación y a considerar cuáles tecnologías incorporar, cuándo y a qué ritmo.

En la medida que se logre elevar el nivel educativo general de la población y reducir las diferencias entre las diferentes regiones y grupos del país, aumentará la demanda de servicios educativos para que la juventud y la fuerza de trabajo mejoren su capacitación; crecerá la presión por formas, mecanismos e instrumentos para el entretenimiento, la instrucción y la preparación, y habrá más oportunidades para cursar estudios superiores y de posgrado. Colectivamente, la sociedad será más creativa y capaz, a la vez que más participativa y humana.

El país requiere, por lo tanto, formar a profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, innovar y aplicar nuevos conocimientos de tal forma que se traduzcan en beneficio colectivo; requiere, además, el apoyo educativo y tecnológico de las industrias y empresas; servicios y programas formales e informales de educación transmitidos por los medios de comunicación; contar con la infraestructura científica y tecnológica y con los acervos de información digitalizada que permitan a la población estar en contacto con la información y los conocimientos necesarios para su desarrollo.

Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. Una administración federal comprometida no es suficiente, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental definida en este Plan.

5. Área de Desarrollo Social y Humano.

5.1. Introducción.

Junto a los cambios ocurridos en México en materia económica y demográfica durante las últimas décadas, y en buena medida influidas por ellos, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del país.

Esta evolución social ha sido compleja y se manifiesta en una amplia gama de fenómenos determinantes de la vida de los mexicanos, desde modificaciones en las percepciones, motivaciones y conductas individuales actitudes, valores y aspiraciones, entre otros elementos, hasta la recomposición de grupos o agregados sociales y la alteración de los comportamientos colectivos en relación con los asuntos públicos modos de participación y formas de organización de la gente, por citar algunos. Los cambios que han tenido lugar en los diferentes grupos sociales y regiones del país se han reflejado en una mayor pluralidad y diversidad social y cultural. Como resultado, los mexicanos de hoy son distintos de los de épocas anteriores.

En adición, el entorno actual de relaciones globales representa tanto riesgos como posibilidades para la creación de oportunidades. Por ello, es responsabilidad del gobierno fijar las prioridades de la acción pública en el desarrollo social y humano.

La sociedad mexicana requiere un Estado que planee sus acciones a largo plazo y las encamine a lograr un país cada vez más justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza. Por esta razón, se ha propuesto una visión de México para el año 2025, cuando su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años. Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

Además del acceso a más altos niveles de bienestar, este proceso conduce a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, lo que propicia mejores condiciones para su inserción social y da un fuerte impulso a la iniciativa individual, estableciendo así las bases para una emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo.

5.2. Antecedentes.

Los factores de la transformación social del país.

La evolución de la sociedad mexicana en las últimas décadas obedece a múltiples razones como el cambio demográfico, la elevación de los niveles de educación de la población, profundos cambios en lo económico, intereses y valores emergentes, nuevas formas de asociación u organizaciones sociales, cambios tecnológicos e internacionalización.

El cambio demográfico.

La transición demográfica, como se mencionó previamente ha modificado el perfil poblacional de México. Esto determina que en los próximos años las demandas sociales, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo irán variando, presentando condiciones distintas a las del pasado. Los retos en educación, salud, empleo, vivienda, desarrollo regional y preservación del medio ambiente, pero sobre todo los aspectos de la equidad entre grupos sociales en estos asuntos, reflejarán la cambiante demanda por grupos de edades, género y localización geográfica.

Los adultos.

En México hay aproximadamente 44 millones de personas con más de 25 años de edad, de las cuales 31 millones no han cumplido los 50 años y, en general, su vida productiva se ha desarrollado en condiciones de baja remuneración, alto subempleo y un ahorro prácticamente nulo, además de que la mayoría cuenta con educación insuficiente y muchos adolecen de protección en el cuidado a la salud y de inseguridad ante riesgos económicos y naturales. Por esto resulta necesario poner en práctica políticas sociales y económicas que les permitan actualizar sus habilidades y capacidades para participar con éxito en actividades productivas y gozar de niveles más altos de seguridad y calidad de vida.

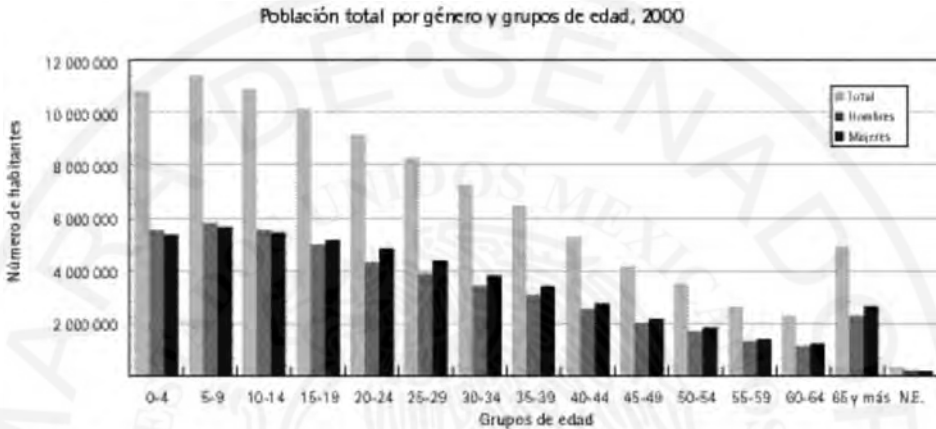
Los 13 millones restantes tienen 50 años o más. Aunque algunos se desempeñaron productivamente en periodos en los que la economía tenía mayor estabilidad, las crisis subsecuentes han puesto en grave riesgo su situación financiera o patrimonial.

En particular, de los 4.8 millones de adultos con 65 años o más, sólo 26.2% de ellos disfrutan de una pensión o beneficios de jubilación y muchos sufren la falta de oportunidades para continuar su desarrollo humano en un entorno social incluyente.

Los jóvenes, adolescentes y niños.

En el país existen alrededor de 52 millones de jóvenes, adolescentes y niños, que conforman las generaciones nacidas en México durante el pasado cuarto de siglo, por lo que la totalidad de su existencia ha transcurrido en un ambiente de inestabilidad económica y de cambios tecnológicos y sociales acelerados.

La mayoría de los poco más de 19 millones de jóvenes, hombres y mujeres con edades entre 15 y 24 años, demandan una buena educación, salud, cultura, recreación y deporte pero, sobre todo, un fuerte impulso a la apertura de oportunidades económicas, inclusión social y gran énfasis en los aspectos de equidad, dada la diversidad que caracteriza a la población.



FUENTE: 2000: INEGI, XII Censo de población y vivienda. Tabulados básicos nacionales.

Los niños y adolescentes con edades hasta de 14 años, suman poco más de 33 millones. Además de necesidades de salud, educación y otras tradicionales, este grupo enfrenta problemas emergentes como situaciones de violencia y desintegración familiar, adicciones, trabajo infantil y otros. Un caso muy notable es el de los llamados “niños de la calle”.

Las políticas que se dirijan hacia los grupos de la infancia, la adolescencia y la juventud serán trascendentes para el desarrollo nacional porque representan el futuro de México.

La influencia de la educación.

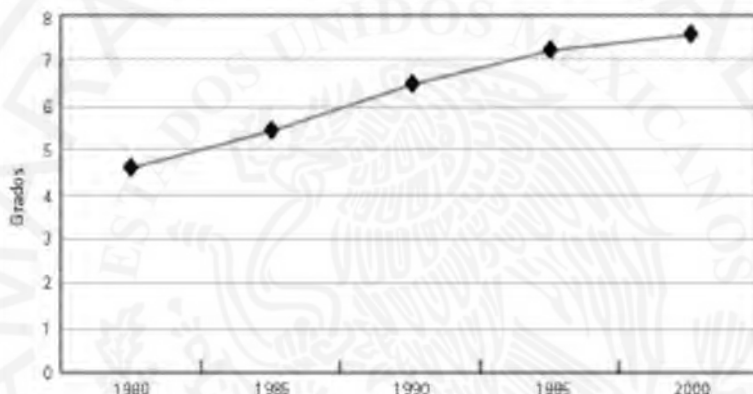
Durante la mayor parte del siglo XX, el impulso a la educación en el país tuvo importantes efectos sobre las transformaciones sociales. En particular, el apoyo a la educación pública, desde el nivel básico hasta el posgrado, abrió oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico para muchísimas generaciones de mexicanos.

En las últimas tres décadas el analfabetismo disminuyó en grado notable, hasta situarse en la actualidad en 9.5% de la población, concentrándose el 35.2% en adultos con edades por arriba de 60 años. El promedio de años cursados en la escuela, que en 1970 era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres, se elevó hasta llegar en el año de 2000 a 7.8 y 7.3 años, respectivamente. La matrícula total en el sistema educativo ascendió de 11.23 millones de estudiantes en 1970 a 29.70 millones en 2000.

Gracias a esto aumentaron las capacidades y los conocimientos de la población, se permitió el acceso a mejores oportunidades de desarrollo, se iniciaron procesos de inclusión social de grupos que habían estado marginados del desarrollo, se alentaron actitudes de autovaloración en hombres y mujeres que padecían distintas formas de discriminación y se potenciaron conductas de reivindicación de derechos humanos, sociales y políticos.

No obstante, la igualdad de oportunidades para acceder a la educación todavía no se ha logrado para todos los grupos sociales, especialmente entre los indígenas. Asimismo, la deserción escolar en la educación básica es alta, sobre todo en el nivel de secundaria, donde sólo 76.3% de los estudiantes que ingresan concluyen el ciclo. En los niveles educativos superiores el fenómeno del abandono es aún mayor; aunque existen notables excepciones, quienes logran un grado universitario provienen por lo general de familias de ingresos medios y altos. Las desigualdades educativas son notables, sobre todo entre el medio rural y el urbano y, en especial, en la población indígena.

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 1980-2000



FUENTES: INEGI, Censos generales de población y vivienda, 1980, 1990, 2000 y Censo de población y vivienda 1995. Para el resto de los años SFP, "sitio" en Internet.

Por otra parte, el rezago educativo en el país es muy considerable, pues alrededor de 36 millones de habitantes abandonaron la escuela antes de concluir la educación básica y hoy se enfrentan a limitadas oportunidades para su desarrollo.

Otras deficiencias se relacionan con la insuficiente vinculación entre la educación tecnológica y el aparato productivo, con el mantenimiento de paradigmas que no han valorado adecuadamente la adquisición y el desarrollo de capacidades para aprender durante toda la vida, y con la poca atención que se da a la ciencia, a la investigación científica y al fomento de la innovación.

Los efectos de la transición económica.

Desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el ingreso de la mayoría de la población creció de manera continua y con una inflación relativamente baja. En contraste, las crisis económicas recurrentes de los últimos 25 años mermaron considerablemente la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población económicamente activa; el ahorro acumulado perdió una parte considerable de su valor real y fue sensible la disminución patrimonial para extensos grupos de mexicanos; se agudizó la pérdida del empleo y el cierre de empresas o negocios familiares, y el elevado costo del crédito para financiar negocios pequeños restringió la iniciativa emprendedora.

En consecuencia, aumentó el número de mexicanos en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pues las comunidades con problemas de aislamiento geográfico o mínima escolaridad que crónicamente padecían esta situación, como son las indígenas, resultaron afectadas por la pobreza derivada de la contracción severa de los ingresos y pérdida patrimonial de otros grupos sociales.

La apertura del comercio mundial, la liberalización de la inversión extranjera y la desregulación que fomentó la competencia y eliminó el proteccionismo, han ofrecido oportunidades de mejoramiento para grupos con determinadas características de educación, calificación laboral, edad y localización, aunque también ha implicado desventajas o riesgos para otros.

Estas circunstancias, junto con los cambios demográficos, han acentuado las desigualdades sociales y económicas y la vulnerabilidad de diversos grupos sociales, en particular los dependientes de obreros o campesinos con escasas habilidades o capacidades, aunque la problemática mencionada también afecta la situación de empleados y profesionistas, relativamente más preparados.

Los efectos de los cambios tecnológicos y de la internacionalización.

La evolución de los transportes, las telecomunicaciones y las tecnologías para la producción ha sido acelerada en los últimos cincuenta años. En México, sus efectos se han manifestado tanto en la modernización económica como en la transformación social y cultural, pero su distribución desigual plantea serios retos de equidad.

La expansión de la red de carreteras y caminos ha favorecido la integración nacional; ha propiciado una mayor interacción social y cultural de distintas comunidades y ha reducido la influencia local o regional de monopolios políticos o cacicazgos. Sin embargo, aún subsisten aproximadamente 65000 localidades de menos de 500 habitantes que están aisladas o dispersas, que no tienen acceso fácil a ningún camino o carretera pavimentada.

La influencia de las telecomunicaciones ha sido más pronunciada. La radio y la televisión no sólo han sido medios primordiales de entretenimiento, sino también de información, lo que ha producido grandes cambios en los referentes culturales y sociales, el lenguaje, la formación de ideologías, aspiraciones y expectativas, y la transformación de valores.

El aprovechamiento de oportunidades para el mejoramiento de la productividad y el ingreso ha sido desigual, debido a la incompatibilidad entre la distribución previa de habilidades y capacidades de distintos grupos de población y los nuevos requerimientos planteados por las tecnologías modernas.

En el caso de la informática, la utilización de computadoras ha posibilitado la modernización de las actividades educativas, comerciales, industriales y de servicios. Sin embargo, las oportunidades en su aprovechamiento son dispares, atendiendo a las edades, grados educativos y niveles de ingreso. La situación en el caso de la telemática es aún menos equitativa, por los contrastes existentes en las posibilidades de acceso a internet.

La inserción cada vez mayor de México en la comunidad internacional ha abierto flujos de inversión y de comercio que han creado nuevos empleos y alicientes, especialmente en las regiones del norte del país. Sin embargo, la migración interna e internacional se ha disparado inducida por la desigualdad geográfica y de oportunidades en la economía global.

Los cambios tecnológicos favorecieron la elevación de los niveles de vida de la mayoría de la población por el acceso a fuentes más eficientes de energía y la diversificación y el mejoramiento de innumerables bienes de consumo para la satisfacción de necesidades. Sin

embargo, la adopción desmedida de tecnologías contaminantes en la producción y en los transportes, así como la generalización de estilos de vida basados en un uso cada vez más intensivo de los energéticos y del agua, sobre todo en las ciudades, también han dañado el medio ambiente por la contaminación y la sobreexplotación de recursos naturales renovables y no renovables. Por esto resulta indispensable e inaplazable educar a la población para conformar una cultura ecológica acorde con la época actual y establecer nuevas políticas que promuevan un desarrollo sustentable.

Los cambios sociales.

El carácter cambiante de la sociedad mexicana requiere una adaptación constante para asumir el nuevo papel de la mujer y fomentar el fortalecimiento de las familias, la articulación de tejido social y el surgimiento de nuevas formas de expresión y participación.

Las mujeres.

La creciente escolaridad de las mujeres ha repercutido en un aumento gradual de la edad de su primera unión y de su edad al nacimiento del primer hijo, en el espaciamiento entre nacimientos y en un menor promedio de hijos. Estos cambios han ocurrido con diferente intensidad en el medio urbano y rural, así como entre grupos con distintas edades y niveles educativos.

La educación creciente entre las mujeres ha favorecido la defensa de sus derechos humanos, sociales, políticos y económicos, coadyuvando a la reducción de injusticias e inequidades que ancestralmente han enfrentado. Por otra parte, su participación es cada vez más amplia y decisiva en los diferentes ámbitos del quehacer social, económico, político, cultural y deportivo, lo que ha enriquecido notablemente al país, hasta convertirse en propulsor de cambios muy importantes.

A pesar de la creciente participación laboral femenina, subsisten numerosas diferencias respecto de la situación de los hombres, tanto en lo referente al salario como en el riesgo al desempeñar empleos precarios. Las mujeres continúan llevando a cabo la gran mayoría de las tareas en el hogar. Sin embargo, entre los jóvenes, los hombres se responsabilizan cada vez de una mayor cantidad de tareas relativas al hogar, aunque permanece la menor contribución masculina en la división doméstica del trabajo.

Ante el insuficiente desarrollo de prácticas e instituciones sociales para apoyar los esfuerzos femeninos en actividades productivas remuneradas, como son la insuficiencia de guarderías y la persistencia de conductas discriminatorias para su contratación y remuneración, así como el incipiente perfeccionamiento jurídico y judicial para protegerlas de abusos en el ámbito laboral, del acoso sexual inclusive, muchas mujeres han pagado, injustamente, un alto costo para ayudar al desarrollo social de sus familias. La maternidad, como asunto social fundamental, implica costos de diversa índole que hasta ahora no se han distribuido equitativamente entre los actores productivos y sociales, concentrándose casi en su totalidad en las mujeres, en perjuicio de sus oportunidades de desarrollo humano y social.

Los grupos sociales marginados.

Existen individuos y familias que se encuentran en condiciones de mayor desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como los indígenas y las personas con algún tipo de discapacidad.

La pobreza en México se encuentra muy extendida y no sólo es causa de profundo sufrimiento para los millones de personas que la padecen, sino que es motivo de agravio para la

sociedad en su conjunto, al poner en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos.

Algunos indicadores pertinentes a la extensión de la pobreza en México en el año 2000 son los siguientes: 55% de la población recibe un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vive en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no ha terminado la primaria; casi 15% tiene piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje.

Los indígenas constituyen un grupo al que debe otorgarse atención especial en el planteamiento de las políticas sociales. Se trata de una población cercana a 10 millones de personas, cuyos derechos han sido insuficientemente reconocidos y que han vivido en condiciones de marginación muy notables.

Tasa de mortalidad infantil nacional y de la población indígena, 1990 y 1995

(por 100 nacimientos)

Año	Total	Población Nacional Indígena
1990	36.2	60.9
1995	29.0	48.3

Como muestra, en 1995 38.3% de la población de habla indígena de 15 años y más era analfabeta, lo que equivale a 3.6 veces el promedio nacional (10.6%); en ese mismo año, la mortalidad infantil por cada 1000 indígenas era de 48.3 niños, mientras que el promedio nacional era de 29 niños. Durante el ciclo escolar 1999-2000 la eficiencia terminal en las escuelas primarias bilingües fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue de 84.7%.

Las personas con algún tipo de discapacidad, física o mental, constituyen otro grupo con necesidades especiales en el país. Se trata de 2.2 millones de personas que carecen de los medios físicos adecuados a sus necesidades para ingresar a escuelas o laborar en oficinas, fábricas o dependencias gubernamentales, así como de apoyos para adquirir equipos o aparatos para atender sus necesidades específicas, y que enfrentan situaciones de discriminación y falta de oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y deportivo, entre otros.

La necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales.

La mayoría de las personas y las familias en México encuentran todavía en diversas políticas sociales la esperanza de alcanzar un desarrollo personal más pleno, un mejoramiento económico y una posición social más alta. Sin embargo, también expresan su insatisfacción con la calidad de los bienes o servicios que obtienen mediante algunos programas gubernamentales relacionados con la salud y la educación a todos los niveles y asimismo cuestionan la inequidad en el acceso y en la calidad de la infraestructura y los servicios asociados a estos programas en las distintas regiones del país, algunas de ellas no tan distantes entre sí.

En la actualidad, la conciencia generalizada de que los recursos para aplicar los programas provienen de las contribuciones de la población conduce a exigencias crecientes ante las autoridades a cargo de tales programas, para que los lleven a cabo con equidad y de manera eficiente, honesta y en términos de calidad satisfactoria para los usuarios.

Otros programas y políticas sociales no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que su diseño da lugar a inequidades entre los beneficiarios, se enfocan sobre poblaciones determinadas conforme a criterios imperfectos, que dan como resultado situaciones injustas que, en ocasiones, crean suspicacias sobre la ética con la que se aplican.

En un país con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de las políticas públicas, es una necesidad inaplazable. La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas; serán la clave para una democratización social efectiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr aumentos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención.

Para enfrentar estos problemas, el área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

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

5.3. Objetivos rectores y estrategias.

5.3.1. Niveles de educación y bienestar.

Diagnóstico.

México ha logrado avances significativos en materia económica a partir de los cambios estructurales iniciados hace tres lustros. En términos del ingreso promedio por habitante, el país se ubica en el sexto lugar entre los del continente americano. No obstante, este proceso no se ha traducido en un progreso comparable en el ámbito del desarrollo humano y social, donde se observan rezagos y desequilibrios muy marcados.

La pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas y en localidades de todos los tamaños. La pobreza, derivada de la constante marginación o como consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades. Entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; grados notables de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones insuficientes.

Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia.

Características de las viviendas particulares, 1990 y 2000

Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16'035,233	21'954,733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	80.0	84.6
Con drenaje	64.8	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área sólo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

FUENTES: -para 1990: INEGI, Resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, 1992; para 2000: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos nacionales.

En educación, además de las deficiencias que aún existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales y de género. Por otro lado, no hay lineamientos sobre los propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar que les den congruencia y sentido nacional, y que orienten los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional. Asimismo, los planes y programas de estudio no incluyen, en general, el empleo sistemático de las nuevas tecnologías de información como herramientas de aprendizaje continuo. Además de ello, la rigidez de muchos programas de educación superior dificulta el tránsito entre el ámbito del estudio y el del trabajo, lo que restringe oportunidades de formación a lo largo de la vida.

La desvinculación entre el mundo del estudio y el socioeconómico se manifiesta asimismo en el entorno de la ciencia nacional. El desarrollo científico y tecnológico es un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo. Sin embargo, el sistema nacional de investigación no se ha articulado adecuadamente con las necesidades sociales y productivas del país, y existen además enormes diferencias regionales en cuanto a la operación, aplicación y desarrollo de conocimientos para el mejoramiento general de la población.

La educación por sí sola no elimina la pobreza ni logra las condiciones de sustentabilidad económica y de bienestar social; sin embargo, históricamente se ha demostrado que la educación es la base del crecimiento personal y que hoy es factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. No hay desarrollo humano posible sin educación; por ello, la educación es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo.

Aun cuando la tasa de crecimiento poblacional va en descenso, dentro de los siguientes seis años la población se incrementará en 10 millones de habitantes. Por tanto, la demanda de servicios que presta el gobierno se incrementará y será especialmente alta en educación y sa-

lud. A este respecto, el aumento de la esperanza de vida, así como la transición epidemiológica, en la que las enfermedades crónico degenerativas están remplazando a las enfermedades diarreicas e infecciosas, representan un enorme reto para los servicios de salud, más aun cuando dos millones de hogares utilizan más del 30% de su ingreso disponible en la atención a la salud, lo que implica un alto costo para el presupuesto familiar.

Los resultados del Diagnóstico Basal de Calidad realizado entre 1997 y 1999 en centros de salud y hospitales generales de la Secretaría de Salud, indican que el abastecimiento de medicamentos es insuficiente, y que el equipo en los hospitales es inadecuado y obsoleto. Además, hay un uso deficiente de los expedientes clínicos y un serio problema de falta de apego a la normatividad en el manejo y control de enfermedades. Otro indicador de problemas de calidad es la falta de certificación de las unidades de salud.

Por otra parte, es urgente una reforma integral del sistema de pensiones para darle viabilidad. En el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado existe un grave déficit en los fondos de reserva para el servicio de las obligaciones, además del crecimiento de los costos de operación, de modo tal que ambas instituciones enfrentan una situación de insolvencia. Esta crisis financiera ha obligado a absorber el fondo destinado a servicios sociales y culturales.

En cuanto a los servicios sociales, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo hace necesario ampliar de manera significativa el servicio de guardería. En la actualidad, el IMSS atiende a 103300 niños, mientras que el ISSSTE atiende a 34270 niños, lo cual representa 12% de la población potencialmente demandante: 289059 infantes derechohabientes.

En el aspecto laboral, a pesar de que el esfuerzo y la dignidad del trabajador están contemplados en la legislación, no se ha logrado su inclusión en la concepción del trabajo como un medio integral para el desarrollo humano. Asimismo, ha habido un enfoque limitado de la relación entre productividad y poder adquisitivo de la sociedad. Por otra parte, no obstante la existencia de esquemas para la interacción de los actores laborales, los acuerdos copulares han carecido de representatividad, resultando en esquemas carentes de credibilidad y confianza. El marco jurídico actual en materia laboral resulta insuficiente y existen sectores de la sociedad que han sido marginados o que no tienen un adecuado tratamiento en la ley.

Es estratégicamente indispensable impulsar una reforma laboral integral.

En relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos derechohabientes que ya poseen una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión.

En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Estrategias.

a]. Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

Lograr que la educación responda a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional. Tanto los contenidos como la gestión de la educación deben adecuarse de manera continua para satisfacer las exigencias de la vida diaria de las personas, en los ámbitos social, cultural y laboral. La política educativa debe lograr que los mexicanos adquieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como las actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento de la nación. Se pondrá énfasis no sólo en la cobertura y la ampliación de los servicios educativos, sino también en la equidad y calidad de los mismos, a fin de corregir desigualdades entre grupos sociales y regiones.

Ello requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos formales y no formales, hacia grupos de población infantil, joven y adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales.

b]. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.

Actualizar los objetivos de la política pública para el desarrollo social y humano, poniendo énfasis en la superación de las personas y en el desarrollo de sus capacidades e iniciativas, así como en el fortalecimiento de las formas de participación social. En esta tarea se adoptarán criterios de permanencia de los programas sociales con carácter de largo plazo y sin sesgos provenientes de coyunturas políticas o actitudes partidistas. Se perfeccionarán los marcos jurídicos y programas gubernamentales, transformando el papel de la Administración Pública Federal para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados.

c]. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

Con el fin de garantizar un progreso social incluyente se abatirán las causas de la pobreza: desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico.

Se fortalecerá la educación bilingüe. En las localidades aisladas y en las zonas de más alta marginación se asegurará el acceso de la población más necesitada a los productos básicos. Asimismo, se ampliará la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable, drenaje, electricidad y caminos.

d]. Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.

Asegurar el acceso a los servicios de salud y que los usuarios reciban un trato profesional y digno, que los satisfaga plenamente y que, al mismo tiempo, protejan la economía familiar de gastos excesivos, para fortalecer la cohesión social al reducir las desigualdades. Asimismo,

se buscará la participación responsable de la población en el cuidado preventivo individual, familiar y colectivo de la salud.

e). Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

El gobierno de la República desarrollará y ampliará las modalidades de seguridad social: brindará una mejor atención a la población actual y a las nuevas familias que demandarán y tendrán derecho al servicio, y apoyará a quienes no tienen esta protección; mediante la concertación entre instituciones públicas y privadas, se buscará aumentar las oportunidades de acceso a las estancias infantiles para los hijos de las madres trabajadoras y mejorar así las oportunidades de participación de las mujeres en la vida productiva para elevar su calidad de vida.

f). Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Promover una nueva cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado, con énfasis en grupos vulnerables, particularmente los excluidos del desarrollo, y que culmine en una reforma laboral integral incluyente.

Para ello se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores en activo y desempleados, y se establecerán mecanismos para que las condiciones de creación de empleo y autoempleo estén al alcance de todos los sectores de la población, incluyendo a los actualmente marginados del proceso. Se propiciará la transparencia en las relaciones entre obreros, patrones y gobierno, y se difundirán los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima que favorezca la productividad y la competitividad.

g). Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.

Instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda.

h). Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.

Impulsar programas integrales de capacitación y organización de los campesinos en todo el territorio nacional. Esto les permitirá conocer y beneficiarse de los derechos que la ley les conce-

de respecto de la tenencia de la tierra, para desarrollar sus habilidades productivas, aprovechar los avances tecnológicos y usar racionalmente sus recursos, con el propósito de elevar su nivel de vida y con ello alcanzar su integración al desarrollo nacional.

Paralelamente, mediante acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno, se apoyará a los agentes y sujetos del sector rural susceptibles de aportar tierras al desarrollo urbano nacional, con el fin de que sean los principales beneficiados de las enajenaciones correspondientes.

ij. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.

Fomentar las condiciones para que los habitantes del medio agrario tengan acceso a los servicios que prestan las instituciones financieras y crear con ello alternativas productivas que signifiquen nuevas oportunidades de ingreso, consolidando así el desarrollo agrario integral. Además, se atenderán los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

jj. Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.

Crear mecanismos para que las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico se orienten de manera creciente a atender problemas que afectan el bienestar de la población, fundamentalmente en temas prioritarios como alimentación, salud, educación, pobreza y medio ambiente, tomando en cuenta que la ciencia básica es una prioridad para la educación y el desarrollo cultural del país. Impulsar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas e incorporarlas a los temas de interés regional y local, además de difundir el conocimiento científico y tecnológico.

5.3.2. Equidad e igualdad.

Diagnóstico.

Las inequidades y desigualdades son patentes en los ámbitos regional, social y cultural. Se observan, entre otros fenómenos, grandes desigualdades de género, una inequitativa distribución del ingreso, pobreza en amplios sectores de la población, marginación de los grupos indígenas, insuficiente integración de las personas con discapacidad y vulnerabilidad de la niñez. Sobresalen también los contrastes entre el grado de desarrollo alcanzado en general en el norte del país y el atraso evidente en las entidades federativas del sur.

Aunque la tasa de natalidad ha venido disminuyendo desde los años setenta, el ritmo de crecimiento de la población es todavía significativo y desigual. En consecuencia, las demandas sociales y económicas de los grupos de corta edad seguirán siendo considerables en el corto y el mediano plazo, y de no tomarse medidas adecuadas acentuarán las inequidades y desigualdades de la sociedad mexicana.

La inequidad es el principal problema que enfrenta la educación en nuestro país: el promedio de escolaridad de la población es de sólo 7.56 grados y encierra grandes disparidades asociadas a los niveles de pobreza y marginación. Asimismo, sólo uno de cada cinco jóvenes tiene acceso al nivel superior.

La búsqueda de mayor calidad y equidad requerirá aun mucho mayores esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la incorporación de nuevos actores que compartan la responsabilidad.

La inequidad se manifiesta también según el género. Así, se mantienen en la actualidad condiciones de dependencia, subordinación, exclusión, discriminación y violencia en las formas de relación entre mujeres y hombres, en los ámbitos familiar, social e institucional. La participación de las mujeres en los puestos de decisión sigue siendo reducida. La representación de las mujeres en las cámaras es sólo de 16% y la presencia de éstas en los cargos públicos y de gerencia en el sector privado es de apenas 23%. No existe una cultura de género que permita diferenciar necesidades, prioridades y condiciones de la población femenina y masculina.

Las oportunidades y opciones de trabajo para las madres trabajadoras, hasta ahora, no han sido compatibles con las necesidades de la crianza y el cuidado de los hijos por falta de apoyos institucionales.

En 1999 el promedio de horas de trabajo doméstico semanal de las mujeres era de 27.6, mientras que los hombres sólo dedicaban 10.5 horas. Respecto del trabajo extradoméstico, las mujeres dedicaron 37.7 horas a la semana, en tanto que los hombres emplearon 46.3 horas.

Los jóvenes representan el grupo de población más importante para el desarrollo económico, social y humano de la nación, tanto por su permanencia en la fuerza de trabajo como por su capacidad de adaptarse y hacer suya una cultura de innovación.

Desde el punto de vista demográfico, México es un país joven, pues casi la mitad de su población tiene menos de 23 años, y 30 millones de personas tienen entre 10 y 24 años de edad. Este grupo de población plantea demandas especiales para su inserción social. En materia de salud, es evidente la importancia que tienen los temas de embarazo en adolescentes, el aborto, el sida, las drogas, el alcoholismo y el tabaquismo. A manera de ejemplo, las crecientes necesidades de escolarización de las jóvenes el porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin instrucción o con primaria incompleta ha pasado de 72.2% en 1970 a 29.9% en 2000-, trae consigo requerimientos específicos de apertura de oportunidades y de atención para favorecer su desarrollo integral en todos los aspectos de la vida.

Los niños, por su vulnerabilidad, han sido objeto de explotación y maltrato, y requieren políticas públicas específicas. Más de dos tercios de los niños habitan en zonas urbanas, lo que implica la necesidad de crear espacios de esparcimiento y condiciones de seguridad y convivencia que propicien su sano desarrollo y aseguren sus derechos sociales y humanos.

El aumento de la esperanza de vida en México plantea importantes retos de carácter económico, político y social. En la actualidad, el grupo de población de 60 años y más es de 7.1 millones de personas, y las proyecciones muestran que el grupo seguirá aumentando significativamente en términos absolutos y relativos. Esto demanda el establecimiento de un mejor sistema de pensiones, servicios de salud y la creación de instituciones y de formas de convivencia sociales que les permitan gozar de oportunidades para una vida plena.

El grupo de los adultos en edades productivas atraviesa por una transición importante. Los cambios estructurales en la economía del país y las profundas transformaciones tecnológicas y económicas en todo el mundo plantean nuevos requerimientos de educación y formación continua, además de la responsabilidad de sostener tanto las necesidades de niños y jóvenes, como de adultos mayores.

Por otra parte, no se han dado las condiciones suficientes para la integración cultural, educativa, laboral y social de este grupo de población, problema que se agrava debido a que la situación económica ha limitado la asignación de recursos para este fin.

Las condiciones históricas de injusticia han colocado a los pueblos indígenas en situación de desigualdad, marginación y desventaja respecto del resto de la población nacional: la des-

nutrición entre los niños indígenas menores de cinco años ocasiona deficiencias en su crecimiento y desarrollo y eleva las tasas de enfermedades y mortalidad; los porcentajes de hogares indígenas sin agua entubada, energía eléctrica o drenaje son significativamente superiores a los de las regiones del país con baja densidad de población indígena. En el aspecto educativo, los rezagos son también notables: a mediados de la década pasada el analfabetismo entre los indígenas era casi cuatro veces mayor que el índice nacional; asimismo, la eficiencia terminal en las escuelas primarias bilingües fue 20% menor que el promedio nacional. Las condiciones de empleo e ingreso en las comunidades indígenas los obligan a emigrar y a padecer discriminación económica, política y social.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Estrategias.

a]. Avanzar hacia la equidad en la educación.

Brindar servicios con calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad de capacidades, sin distinción de condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física e intelectual. Hoy, los mexicanos estamos próximos a alcanzar niveles satisfactorios en el acceso universal a las oportunidades educativas, particularmente en el ámbito de la educación obligatoria. Los retos actuales son mejorar e igualar la calidad de los servicios educativos y dar atención diferencial para lograr igualdad de capacidades.

De forma paralela se deberá adecuar la asignación del gasto educativo concentrándolo en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo y, en esa medida, mejorar la eficacia interna y equidad del sistema al asegurar la cobertura de las comunidades indígenas, de los migrantes, de los niños en condición de pobreza y de los desplazados.

El uso pedagógico de las nuevas tecnologías deberá cuidarse en el contexto de un proyecto social y educativo cuyo eje sea la equidad; la posibilidad de hacer más eficaces los aprendizajes vía la tecnología deberá potenciar las capacidades de los profesores y el respeto a las identidades culturales antes que las virtudes prometidas por la tecnología.

b]. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.

Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

c]. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.

Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo

del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

d). Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.

Crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad. Para tal efecto, se elaborará la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional a favor de la niñez y se promoverá un consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes.

e). Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.

Brindar a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país.

Fortalecer, enriquecer y ordenar las políticas y programas que atienden a las personas de edad avanzada, mediante la promoción de un Comité Nacional de Atención al Envejecimiento y de comités estatales, con la inclusión de más instituciones gubernamentales y privadas. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales. Se pondrá énfasis en la preparación de modelos de participación ciudadana con carácter autosustentable. Al mismo tiempo, se elaborarán programas de carácter preventivo.

f). Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

Impulsar y promover la ampliación de la cobertura y una mejoría en las políticas públicas encaminadas a fomentar la integración social de las personas con discapacidad. Con este fin, se fortalecerán los programas institucionales mediante una coordinación intersecretarial que cuente con un sistema de evaluación y seguimiento. Se propondrán modificaciones al marco jurídico y se estimulará la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la aplicación de proyectos ciudadanos autosustentables para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con discapacidad. Asimismo, se elaborará el registro nacional de la población con discapacidad.

g). Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

Apoyar el proceso de desarrollo integral indígena dentro del contexto nacional creando las condiciones para lograr una comunicación e interacción efectiva con diversos sectores de la sociedad, además de establecer programas gubernamentales de gran trascendencia que combatan los problemas estructurales que han obstaculizado o limitado el desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de mejorar su nivel de vida.

5.3.3. Capacidad e iniciativa.

Diagnóstico.

En el México actual se observan graves rezagos en los componentes del desarrollo humano de amplios grupos de la población. Persisten altas tasas de analfabetismo absoluto y funcional, insuficiencia de competencias laborales y sociales conocimientos, habilidades, destrezas

y actitudes, así como un desconocimiento generalizado sobre las formas de operación de las instituciones estatales, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos civiles de los ciudadanos y la capacidad de iniciativa personal y de toma de decisiones en la vida cotidiana. Esta situación limita la construcción de una nueva cultura para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en los ámbitos productivo, laboral, educativo y de capacitación, y también en lo que se refiere al uso eficaz de la ciencia y la tecnología para generar, aplicar, adaptar e innovar el conocimiento.

Los esfuerzos institucionales en materia de educación para adultos, capacitación laboral y educación técnica son aún insuficientes en cuanto a sus estrategias y alcances. Muestra de ello son las dificultades para impartir la capacitación laboral y la educación técnica basada en normas de competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen estos servicios.

El dinamismo de los cambios globales plantea a las personas el doble reto de contar con conocimientos, habilidades y destrezas siempre crecientes para insertarse en el mercado laboral, y de continuar su educación y preparación al concluir el paso por el sistema educativo formal, si han de mantener su valor y pertinencia para competir con éxito en ese mercado. Aprender durante toda la vida se ha convertido en un nuevo paradigma en muchos países. Los mexicanos hayan concluido o no sus estudios en el pasado no pueden permanecer pasivos ante los reclamos de un mundo cambiante que, si bien les ofrece posibilidades atractivas de mejoramiento, también los reta a mantenerse permanentemente actualizados en todos sus conocimientos.

No obstante que la oferta de educación media superior y superior está conformada por un gran número de tipos, modalidades e instituciones educativas, estos niveles aparecen como subsistemas educativos muy extensos y complejos, pero poco diversificados. Por otra parte, aunque muchas instituciones han iniciado procesos de transformación en sus programas y esquemas de instrucción, no han logrado, en general, constituir una oferta flexible, diversa y relevante, adecuada a las necesidades de la población joven y adulta que demanda continuar instruyéndose más allá de su educación básica.

El desarrollo científico y tecnológico es un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo. Sin embargo, la atención que se da en México a la preparación científica y a la introducción, producción y dominio de la tecnología es insuficiente. México ha hecho un esfuerzo para formar un núcleo científico de calidad; sin embargo, sigue siendo reducido el interés del sector privado y de la industria por la generación de conocimiento.

La innovación, resultado de los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo experimental, es un factor cada vez más importante para participar con éxito en los mercados nacionales y extranjeros. Aunque el gasto en investigación y desarrollo registró un crecimiento real de 28% entre 1997 y 1999, y como proporción del producto interno bruto pasó de 0.34 a 0.40%, esta cifra es menor que el promedio registrado por los países con los que tenemos más relaciones comerciales. México no ha logrado establecer un verdadero programa para hacer que la ciencia sea parte de la cultura nacional, integrándola en todos los ciclos y aspectos de la educación y logrando que sea incorporada, estimulada y difundida por los sectores privados educativo, productivo y de servicios.

La diversidad cultural y social es una característica que se aprecia cada vez más en todos los países, incluyendo a México. Los avances en los transportes y en las telecomunicaciones han multiplicado los intercambios económicos, sociales, deportivos y culturales. En este contexto, el futuro depara para los individuos y las comunidades el reto de conocer a mayor profundidad sus propias características y raíces culturales, al mismo tiempo que amplíen su

concepción y aceptación respecto de culturas diferentes y modos de vida diversos dentro del país y del extranjero.

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo.

El desarrollo de las capacidades personales comprende, además de la formación de competencias, la promoción de condiciones que propicien la iniciativa individual y colectiva para abrir y aprovechar oportunidades.

Este objetivo rector incluye elementos tales como la creación de capital humano, la extensión de nuevas formas de acceso a la información, el estímulo para la autosuperación y la autogestión y el apoyo a las iniciativas de los particulares para el mejoramiento de los individuos y las familias.

Estrategias.

a]. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Dar una alta prioridad en las políticas sectoriales a la capacitación y educación para la vida y el trabajo de los adultos. Es indispensable que las personas que carecieron de oportunidades de estudio o que en la infancia y juventud no lograron culminar la educación básica, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades. Este ámbito debe abarcar a los grupos de la población en rezago y extenderse a otros grupos sociales.

Impulsar, por medio del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, que los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos se articulen hasta conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías modernas de información, aprendizaje y comunicación; que cuente con los instrumentos para facilitar a todos el tránsito entre los mundos del trabajo y la educación formal, y que reconozca los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en uno o en otro.

b]. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

Las instituciones de estos niveles deberán asumir como prioridad la transformación de sus procesos pedagógicos, tanto en el ámbito de los métodos y medios como en el de los contenidos, de forma que todos sus estudiantes construyan aprendizajes centrados en el desarrollo de estrategias de pensamiento, de acceso, interpretación, organización y utilización responsable de la información y de trabajo cooperativo que los oriente hacia la adquisición de capacidades de iniciativa e innovación.

Estos elementos, independientemente de las diferentes finalidades de las instituciones, deberán ser objeto de su trabajo cotidiano, pero requerirán la revisión de las prácticas docen-

tes, someter la gestión escolar a los objetivos del aprendizaje y ofrecer un currículo equilibrado y suficientemente diversificado para que abra múltiples opciones que le posibiliten a todo estudiante la flexibilidad en el tránsito entre horarios, programas y espacios educativos.

c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.

Introducir los conocimientos científicos y tecnológicos en los distintos órdenes de la actividad nacional, formando para ello recursos humanos con crecientes niveles de calificación educativa y profesional.

Crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado al desarrollo científico y a la cultura de innovación del país. Fomentar proyectos multisectoriales y multi institucionales en los que participen las instituciones educativas, las empresas y las industrias.

d]. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.

Establecer mecanismos ágiles y emprender acciones de apoyo a la transferencia de tecnología para hacer llegar las innovaciones validadas a los agentes de cambio y productores agrícolas, pecuarios, forestales y agroindustriales, de acuerdo con sus necesidades y demandas, para aumentar su competitividad y eficiencia.

Ampliar la cobertura educativa formal y no formal, así como la transferencia tecnológica apropiada dirigida principalmente al sector rural y a las zonas marginadas.

e]. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.

Para fortalecer las economías regionales se impulsará la integración de los habitantes de comunidades de alta y muy alta marginación en pequeñas sociedades productivas que cuenten con el respaldo solidario de los gobiernos estatales y municipales.

f]. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.

Promover entre los mexicanos de todas las edades el conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países, como un elemento esencial en su formación, para que participen activa e integralmente en las transformaciones económicas y laborales, sociales y culturales. Para lograrlo, se promoverán programas interinstitucionales que incorporen los diferentes elementos necesarios, en materia educativa, cultural, científica, tecnológica y turística, entre otras.

5.3.4. Cohesión y capital social.

Diagnóstico.

Las formas de vida comunitaria constituyen una riqueza de las sociedades. Muchos mexicanos no habrían podido enfrentar las presiones derivadas de los cambios económicos y sociales ocurridos en el país durante las últimas décadas sin el apoyo de sus familias. En éstas, la mayoría de los individuos se han repartido las cargas asociadas a la generación de ingresos y a la dispo-

nibilidad de tiempo para atender diversas necesidades: trabajo dentro del hogar, participación en actividades productivas fuera de éste, cuidado de niños y adultos mayores, dedicación a la educación o a la actualización laboral, recreación y tiempo libre.

La calidad de la convivencia en las comunidades se fundamenta en las diversas modalidades de núcleos familiares.

En el pasado, algunas políticas sociales aplicadas en México no otorgaron la importancia debida a la preservación e incluso a la acumulación del capital social derivado de la vida comunitaria. En un extremo, algunas políticas provocaban dependencia de los individuos respecto del Estado, lo cual es un sustituto imperfecto de la solidaridad entre las personas. En el otro extremo, el énfasis en el desarrollo de capacidades individuales condujo, en determinados casos, a divisiones en las comunidades, que vieron disminuir su capital social.

La discriminación, el maltrato y la explotación que sufrieron amplios segmentos de la población los ha hecho altamente vulnerables y los ha marginado del desarrollo social del país. Además, existen sectores de la sociedad que sistemáticamente han sido desatendidos por la promoción y la difusión cultural. En el ámbito de la cultura, debido a la falta de un marco legal apropiado, existen duplicidad de funciones, áreas desatendidas, excesiva burocracia, descuido del equilibrio entre apoyo a los creadores y formación de públicos, difusión y cobertura limitadas, poca profesionalización de promotores culturales, ausencia de infraestructura, falta de proyección internacional, desinterés por las industrias culturales, falta de estímulos para la participación ciudadana y escasa participación de voluntarios.

Asimismo, en lo que se refiere a la actividad deportiva, se carece de una planeación estratégica que permita el fomento pleno del deporte entre los diversos grupos sociales de población. No se ha establecido un modelo en el que el deporte sea parte fundamental de la cultura mexicana, que se incluya, fomente y difunda en todos los sectores e instituciones públicas y privadas.

No existe una política general integral e incluyente que fortalezca e incorpore a las personas y familias más desfavorecidas, como tampoco una que aproveche, fomente y consolide a las asociaciones, sociedades y agrupaciones civiles de todo tipo: religiosas, laborales, culturales, filantrópicas, deportivas, técnicas, científicas o lúdicas que han surgido y se han multiplicado en los distintos ámbitos de la vida del país.

La integración de México a la globalización ha modificado los referentes culturales y deteriorado las modalidades de organización social. Tampoco favorecen a la cohesión social las expresiones de fanatismo e intolerancia, o las acciones de clientelismo y corporativismo alrededor de temas tales como las religiones y el sindicalismo. Estas expresiones sólo alimentan un clima de desconfianza en la sociedad que la desune y deteriora.

Los espacios para la expresión, manifestación y asociación de los individuos, así como aquellos para el intercambio intelectual, artístico, político, deportivo o lúdico son de gran importancia para el enriquecimiento personal y para el desarrollo de la cohesión y el capital social de los mexicanos.

Las políticas sociales a emprenderse en los próximos años deberán atender estos aspectos. Con el progreso material y económico no deberán perderse las interrelaciones entre las personas, en las que se manifiesten nexos de ayuda mutua y reciprocidad para atender las necesidades de unas y otras. No debe soslayarse que en otros países, incluso económicamente más avanzados, la dilución de la cohesión social ha dado lugar a un individualismo extremo no deseable en una sociedad moderna y democrática.

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales.

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Estrategias.

a]. Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.

Impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. Se atenderán con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural.

b]. Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.

La educación debe contribuir a la formación de un nuevo ciudadano. Para ello deberán adecuarse los contenidos educativos y las relaciones de todos los actores de la escuela, a fin de que ésta oriente su acción hacia la formación de personalidades autónomas, sensibles ante la pobreza y la injusticia, defensoras de sus derechos, responsables con sus obligaciones y respetuosas de las normas; personalidades inspiradas en el espíritu del diálogo, del bien común y la convivencia pacífica.

c]. Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.

Enriquecer los programas sociales y encauzarlos correctamente con la colaboración de los distintos grupos beneficiarios de las políticas públicas para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas y los programas. La madurez de la sociedad mexicana ofrece amplias posibilidades para que éstas respondan de manera más efectiva a las necesidades y requerimientos de los distintos grupos, comunidades o regiones logrando, al mismo tiempo, mayor armonía social en el marco de la libertad individual.

d]. Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.

Alentar la renovada relación sociedad-Estado, para convenir términos y condiciones entre la Federación, los estados y los municipios que den lugar a políticas públicas en las que se contemple la distribución de tareas dirigidas a promover el desarrollo mediante programas y estructuras que permitan la plena incorporación de individuos y grupos hasta ahora marginados.

Asimismo, se asegurará que los mecanismos y formas de organización para la concepción, decisión y conducción de esos programas cuenten con la participación de las personas a las cuales están destinados.

e]. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

La vocación social de la cultura implica un compromiso con las exigencias de una sociedad democrática; es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios cultu-

rales, la inclusión social y el carácter abierto de las instituciones sociales, el respeto a las minorías y el reconocimiento de la diversidad cultural. Se fomentará la lectura en todos los grupos de la población como actividad fundamental del desarrollo cultural y educativo en todas sus vertientes.

Desarrollar una infraestructura y oferta culturales de acuerdo con las nuevas necesidades de la población, estrechar los lazos que existen entre educación y cultura, fomentar el turismo y la cultura, fortalecer el sistema federal mediante la asignación de recursos o marcos normativos transparentes, estableciendo además, una comunicación con los estados y municipios y la sociedad organizada, de forma horizontal, directa y continua.

Para lograr una mayor cobertura geográfica y difundir la cultura en todo el país habrá que invertir en infraestructura de medios de comunicación. Asimismo, se establecerá un marco normativo dirigido a crear las condiciones necesarias para reforzar e impulsar la industria cultural mexicana.

f]. Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.

Establecer un modelo integral para la cultura física y el deporte nacional dirigido a toda la población, con el propósito de crear hábitos para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas, que mejoren las condiciones generales de salud, adaptabilidad, bienestar social e integración familiar y comunitaria. Buscando también detectar talentos deportivos en edades tempranas para desarrollar sus habilidades.

Fomentar la participación democrática y el desarrollo de un modelo deportivo que pueda ser adoptado en cada estado y municipio del país. Promover la coordinación con las federaciones deportivas y los organismos públicos y privados para el logro de mejores resultados en las competencias deportivas nacionales e internacionales.

g]. Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

Coadyuvar a que la parte patronal contribuya con mayor fuerza al desarrollo de las organizaciones sociales, como condición indispensable para comprometerse con la creación de la riqueza y la vertebración social, propiciando un clima permanente de autonomía y democracia sindicales.

5.3.5. Desarrollo en armonía con la naturaleza.

Diagnóstico.

El crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera.

El desarrollo del país ha provocado un deterioro del entorno natural. Tanto por prácticas productivas inadecuadas, como por usos y costumbres de la población, se ha abusado históricamente de los recursos naturales renovables y no renovables y se han dañado seriamente numerosos ecosistemas en diferentes regiones. La falta de conciencia entre la población acerca de la necesidad de cuidar el medio ambiente ha conducido a ganancias efímeras en los niveles de vida de las generaciones presentes, a costa de sacrificios que habrán de padecer las futuras.

Es impostergable la elaboración y aplicación de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente.

El deterioro ambiental se atribuye por lo general al desarrollo económico; sin embargo, son las decisiones y acciones implantadas por los seres humanos las que subyacen en ese fenómeno. La cultura de convivencia armónica con la naturaleza requiere impulsarse con gran determinación, como punto de partida hacia nuevos estilos de desarrollo, que permitan asentar los niveles de vida de la población, no por periodos cortos, sino de manera sustentable.

En México se localizan entre 10 y 12% de todas las especies de plantas y animales conocidas en el planeta, razón por la que se ubica entre los 12 países reconocidos como mega diversos. La biodiversidad de México se expresa, por ejemplo, en los 32 tipos de vegetación existentes en su territorio. Los bienes y servicios ecológicos que provee la biodiversidad de México son activos estratégicos para el desarrollo del país, y las áreas naturales protegidas constituyen el instrumento total de su conservación. Para ello, es necesario desarrollar y consolidar los sistemas de manejo de los recursos naturales, asegurar la participación y corresponsabilidad social y promover la descentralización del manejo y la administración de dichas áreas hacia los estados y municipios.

En materia de contaminación, los programas instrumentados han sido insuficientes. En lo que respecta a la calidad del aire, la situación es crítica sobre todo en algunas zonas metropolitanas en las cuales con cierta frecuencia se rebasan las normas de calidad del aire establecidas y la población de las mismas sufre las consecuencias de esta exposición, siendo los niños y ancianos los grupos más afectados. Es especialmente preocupante la generación de gases de invernadero, cuya mitigación es tecnológicamente posible y económicamente deseable.

Para el bienestar y desarrollo de la sociedad se requiere disponer de agua en cantidad y calidad adecuadas, pero la mayoría de los ríos y lagos están contaminados. Lo anterior supone un manejo suficiente y racional que garantice a su vez que los cuerpos de agua superficiales y subterráneos sean aprovechados de manera sustentable, por lo que es necesario revisar las normas en materia de descargas de aguas residuales. Por su parte, la contaminación de los suelos tiene su principal fuente en desechos sólidos y residuos peligrosos. Se cuenta con datos que, aunque susceptibles de perfeccionarse, dan cuenta del volumen y tipo de residuos peligrosos producidos y muchas industrias carecen de opciones para el manejo adecuado de sus residuos.

El suelo es un recurso natural no renovable y constituye uno de los principales elementos del patrimonio natural; su pérdida o deterioro son un grave problema ambiental. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria. Se estima que la superficie de bosques y selvas alcanza los 30 millones de hectáreas y que en esas zonas habitan 12 millones de mexicanos, la mayor parte de los cuales son indígenas. Por circunstancias diversas, sólo una parte de la superficie forestal es susceptible de aprovechamiento comercial sustentable. Actualmente sólo se utiliza 50% de los 17.8 millones de hectáreas con potencial para la producción maderable.

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

Estrategias.

a]. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen.

Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.

b]. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.

También se pretende considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de todos los sectores de la sociedad y establecer consensos a fin de elaborar programas ambientales sustentables en las dependencias y entidades federales, con visión de largo plazo, para consolidar una política ambiental integral.

c]. Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

Cuidar los ecosistemas requiere una comprensión profunda de sus mecanismos e interrelaciones, por lo que se deberá estimular la investigación en este campo y en los relacionados con su protección y regeneración.

d]. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

El cambio sociocultural en la población y en las empresas enfocado a tener una sociedad más consciente de la importancia de los recursos naturales prevendrá y revertirá los procesos de degradación del medio ambiente. Para lograr este cambio es necesario impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto del ámbito urbano como rural, contar con elementos que les hagan posible elevar sus condiciones actuales de vida sin atentar por ello contra los recursos de su entorno.

Estas tareas deben estar apoyadas no sólo en proyectos en los que se disponga de inversión federal, sino además con fondos privados, que permitan instrumentar programas inte-

grales que abarquen estados, municipios, regiones y localidades, para asegurar que un mayor número de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales cuenten con mayor información y sensibilidad ambiental para propiciar el cambio de valores y actitudes respecto a su medio natural.

Parte incluyente de lo anterior será continuar con la conservación, mantenimiento y equipamiento de instituciones especializadas en esta materia y, en lo posible, fomentar la creación de otras similares en localidades geográficas estratégicas que permitan abarcar un mayor rango de atención de demandas de acciones educativas en temas ambientales.

Incrementar la sensibilidad social respecto a la importancia de los ecosistemas naturales, en particular los boscosos, y proteger los diversos servicios ambientales, entre ellos la captación del agua pluvial que permite la recarga de acuíferos, ríos y otros cuerpos de agua de los cuales dependemos.

e]. Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

Esta estrategia busca incorporar nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación y al mismo tiempo promover alternativas económicas para sus pobladores, mediante la participación y corresponsabilidad social. Asimismo, se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Es necesario preservar el material genético y las poblaciones naturales de especies con las que compartimos los ecosistemas naturales del país, para promover la bioseguridad y el acceso a recursos genéticos, pues los bienes y servicios ecológicos que producen son activos primordiales para el desarrollo del país.

f]. Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.

Disminuir la contaminación de los recursos agua, aire y suelos para garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, al tiempo que contar con elementos que permitan elaborar lineamientos para el manejo integral de estos recursos.

g]. Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

Revertir la erosión de los suelos, mediante proyectos y acciones tendientes a su restauración y a la reconversión productiva de actividades agropecuarias en terrenos preferentemente forestales. Además, se llevarán a cabo acciones para prevenir o detener los procesos de deforestación y degradación de las tierras. Todo ello con el fin de asegurar una base natural que permita su aprovechamiento sustentable y contribuya a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

5.3.6. Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones.

Diagnóstico.

La multiplicación del riesgo en la sociedad contemporánea y la ineficacia de numerosas políticas para promover el desarrollo social y humano han contribuido a configurar situaciones de

inseguridad y a extender la vulnerabilidad entre vastos sectores de la población. La pérdida de la confianza de los mexicanos es uno de los retos a enfrentar por el presente gobierno.

En México se han efectuado esfuerzos importantes para aumentar los recursos presupuestales destinados a los programas para el desarrollo humano y social. Sin embargo, la población demanda mejoras sustanciales en los programas y políticas. Conforme el país ha avanzado, la población demanda mayor cobertura y calidad en los servicios de educación y salud, complementados con elementos adicionales de protección social.

A pesar de los cuantiosos subsidios que se aplican a la educación pública, las familias incurren en altos costos asociados al sostenimiento de sus hijos durante su formación escolar. Un alto porcentaje de estudiantes se encuentra ante la disyuntiva de continuar con sus estudios o apoyar económicamente a sus familias. El riesgo de deserción es una amenaza para las familias, que pueden ver truncadas sus expectativas de mejoramiento generacional.

Con los programas de salud ocurre algo similar porque no impiden que las familias realicen erogaciones adicionales para el cuidado de su bienestar físico. En ocasiones extraordinarias, estos gastos privados llegan a ser muy cuantiosos y tienen efectos muy negativos en su patrimonio.

La sensación de inseguridad económica afecta también a determinados grupos sociales que, a pesar de sus esfuerzos para generar ingresos, se ven afectados por vaivenes económicos o a causa de desastres naturales. Las instituciones para proteger a los grupos susceptibles de ser afectados por estos problemas son todavía incipientes. Tanto la asignación de recursos públicos como las reglas para su aplicación en situaciones complejas, deberán desarrollarse en lo venidero.

En las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización de la propiedad rural y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo.

A lo anterior se agrega la insuficiente información sobre el uso de los recursos públicos en los programas sociales, así como sobre sus efectos en el bienestar de la población. La demanda de transparencia y rendición de cuentas en relación con la utilización de los recursos, lo mismo que las exigencias de evaluación de los resultados o de la eficacia de los programas sociales, constituyen en el presente una expresión sobresaliente de la madurez de la sociedad mexicana y de su voluntad de establecer nuevas modalidades de relación con el Estado en asuntos relativos a la promoción del desarrollo humano y social.

La participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad. La transparencia en el uso de los recursos y la ponderación objetiva de las consecuencias de las políticas públicas constituyen prácticas que deberán generalizarse en México. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención. Las políticas sociales deberán articularse cada vez más entre sí. De esta manera se conseguirá un desarrollo más pleno, orientado a elevar los niveles de bienestar y las capacidades de los mexicanos, y a distribuir las oportunidades de manera equitativa, disminuyendo brechas y desigualdades.

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

Para lograr lo anterior se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

Estrategias

a). Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Se deberán evaluar periódicamente los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus aciertos e insuficiencias. Los resultados deberán proporcionar el marco para que la Federación, los estados y los municipios modifiquen sus estrategias de gestión y sus procesos pedagógicos para asegurar siempre la suficiencia y oportunidad de recursos humanos, materiales y financieros.

El involucramiento de la comunidad en las tareas de apoyo y vigilancia del quehacer educativo deberá ser objeto de un continuo impulso hasta asegurar la formación de una cultura de participación social.

b). Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.

Crear las condiciones para una comunicación ágil y oportuna entre la sociedad civil y el gobierno a fin de llevar a término la transición hacia una democracia en la que los individuos bien informados sean partícipes de la toma de decisiones basadas en la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las instituciones del país.

c). Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

Contar con un sistema mediante el cual se evalúen la acción gubernamental y la rendición de cuentas, y se midan los niveles de confianza y credibilidad del gobierno ante la sociedad.

d). Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

Otorgar apoyos económicos a los estudiantes que, ante la disyuntiva de continuar sus estudios o apoyar económicamente a sus familias, se vean forzados a suspender o a abandonar su formación escolar.

e). Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

Diseñar y poner al alcance de la población modalidades de seguro público en salud que cubran no sólo los gastos que realizan las familias en insumos para la salud, sino que desarrollen programas de prevención y detección de problemas de la población asegurada, además de brindarles protección financiera ante erogaciones desproporcionadas e imprevistas.

f]. Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de Derecho en México.

Instrumentar acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello, incrementar las posibilidades de inversión en el campo.

g]. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para la resolución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

h]. Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

Los costos individuales y sociales que surgen cuando las personas pierden su empleo son considerables; el periodo que transcurre para encontrar uno nuevo puede llegar a ser muy largo. Para disminuir este riesgo y apoyar a los individuos que pretenden recuperar un ingreso a partir de su esfuerzo laboral, se reforzarán los programas de empleo temporal. Para tal efecto se pondrán modernos mecanismos para facilitar la búsqueda y la congruencia entre las ofertas y las demandas de trabajo, que se instrumentarán con la participación del sector privado y de organizaciones sociales.

6. Área de crecimiento con calidad.

6.1. Introducción.

La sociedad mexicana demanda un entorno que pueda conducir al progreso y al bienestar, un marco macroeconómico en el que la actividad productiva y el trabajo, la inversión y el ahorro, la innovación y la creatividad, ofrezcan oportunidades para todos; aspira también a un crecimiento económico estable, sostenido y sustentable. Un crecimiento de esa naturaleza se caracteriza por bajos niveles de inflación y, consecuentemente, por certidumbre en los parámetros financieros; por el incremento de la competitividad y por su ampliación a sectores y regiones que no han sido hasta ahora partícipes de su fortalecimiento; por incrementos graduales, pero sostenidos, de los salarios reales, asociados a una mayor y más difundida competitividad.

Ese crecimiento se caracteriza necesariamente por una estabilidad exenta de fluctuaciones violentas y recurrentes, y también por su capacidad de crear oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas, particularmente para quienes han estado excluidos del desarrollo. El crecimiento al cual aspiran los mexicanos se caracteriza además por el uso racional de los recursos naturales. Para responder a ello, México debe crecer con calidad.

Este mandato de la sociedad mexicana exige que el gobierno promueva el desarrollo, proporcione las condiciones óptimas para la acción de sus emprendedores, planee sus acciones a largo plazo y establezca normas y reglas claras y transparentes. Un gobierno que enlace efectivamente el orden y el respeto, el desarrollo social y humano, y el crecimiento con calidad.

La Visión de México en el año 2025 implica consolidar un país de alta competitividad mundial, con un crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitante oportunidades de empleo e ingreso para una vida digna, para realizar sus capacidades humanas y para mejorar, de manera constante, su nivel de bienestar.

De acuerdo con esta visión, el crecimiento económico será estable y dinámico, estará estrechamente vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.

Asimismo, el crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales. La educación formal y no formal, así como la capacitación laboral, serán amplias y diversas y alcanzarán a todos los estratos y sectores de la población. El crecimiento económico se logrará con el uso racional y la protección de los recursos naturales y con el respeto absoluto al medio ambiente.

México habrá logrado una fuerte expansión de la ciudadanía económicamente activa, es decir, todos los mexicanos y las mexicanas tendrán oportunidades suficientes para participar en actividades económicas rentables en igualdad de oportunidades. En México se habrá democratizado la economía.

Los pilares de este crecimiento serán:

- Un entorno macroeconómico cierto y estable, sustentado en finanzas públicas sólidas.
- Una acción pública decidida en favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura.
- Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo.
- Una mayor flexibilidad microeconómica apoyada en reglas claras y normas similares a las de los países industrializados.
- La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población.
- El apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico.
- El uso sustentable de los recursos naturales y el respeto absoluto al medio ambiente.
- La superación de los rezagos en infraestructura pública y privada.
- La planeación regional, reforzada por la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales y municipales.

6.2. Antecedentes.

Cambio de modelo económico.

En la década de los setenta, el modelo económico que había prevalecido en nuestro país estaba ya agotado. El descubrimiento de yacimientos petroleros y la facilidad de acceso a los mercados internacionales de capital retrasaron la toma de decisiones y complicaron aún más la situación. Al inicio de los ochenta, la economía mexicana se caracterizó por la intervención del sector público en muchos ámbitos. Se trataba de una economía cerrada, altamente regulada y dependiente de la industria petrolera.

En estas condiciones, México enfrentó, entre 1980 y 1982, un entorno externo adverso. La caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales provocaron una suspensión temporal en el servicio de su deuda externa. A partir de entonces la economía mexicana ha experimentado profundas transformaciones.

Los organismos internacionales imponían como condición para otorgar su apoyo financiero sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y reducir la participación del Estado en la actividad económica.

En el país, la iniciativa privada nacional demandaba una participación más activa en la conducción de la economía, de acuerdo con el entorno de apertura y menor participación del Estado que se empezaba a vivir en la mayoría de las economías del mundo.

Además de poner en marcha políticas fiscales y monetarias restrictivas para reducir la demanda interna, y de devaluar la moneda para restaurar el equilibrio en la balanza de pagos, comenzó la desincorporación de empresas paraestatales, la apertura gradual de la economía y la liberalización del sistema financiero.

No obstante, los ajustes no dieron los resultados esperados. Las constantes devaluaciones, para mantener en equilibrio la balanza comercial, terminaron creando una espiral inflacionaria que se agravó con el colapso financiero de octubre de 1987.

Esta situación dio lugar a una estrategia de estabilización centrada en la concertación con todos los agentes económicos, en torno a los pactos para la estabilidad económica y el crecimiento.

La apertura comercial acordada originalmente con el GATT (ahora Organización Mundial de Comercio) se aceleró; se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; continuó la desincorporación de empresas paraestatales y se reformó el sistema de seguridad social. En medio de estas reformas sobrevino la crisis más grave de las últimas décadas, misma que puso de relieve la vulnerabilidad de la economía y la debilidad del sistema financiero del país.

Esta incompleta y probablemente injusta reseña de los programas económicos instrumentados en los últimos tiempos busca reflejar lo que la sociedad mexicana ha vivido: 20 años de programas, reformas y pactos que, a final de cuentas, no lograron estabilizar la economía y sí tuvieron un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales se han incrementado, la pobreza y la marginalidad han crecido, el subempleo y el empleo informal se han constituido en la forma normal de participar en la economía para millones y millones de mexicanas y mexicanos.

Deficiencias estructurales y transiciones de la economía mexicana.

El desempeño de la economía mexicana durante las últimas tres décadas ha sido deficiente en cinco aspectos fundamentales. Primero: el entorno macroeconómico ha sido inestable o ha mantenido una estabilidad frágil. Segundo: se han perdido valiosas oportunidades de elevar la competitividad del aparato productivo y de extender ese potencial por todo el espectro social. Tercero: el crecimiento ha excluido a sectores, grupos sociales y empresas que, en caso de ser apoyados, mostrarían un alto potencial de desarrollo. Cuarto: no ha habido un desarrollo regional equilibrado. Y quinto: se ha permitido una degradación considerable e inaceptable de los recursos naturales.

La incertidumbre en el entorno macroeconómico dificultó el proceso de planeación de las empresas y limitó su potencial de crecimiento, contrajo la creación de empleo, elevó la in-

flación y deprimió los salarios, y alentó el surgimiento de una economía paralela, restringiendo la capacidad de crecimiento económico. Todo esto impuso una pesada carga sobre las familias mexicanas mermando su patrimonio, en especial el de las más pobres.

Las últimas crisis dejaron ahorro insuficiente, un alto costo fiscal del rescate bancario y un excesivo consumo del ahorro de los mexicanos por parte del gobierno. En consecuencia, el crédito sigue siendo caro y escaso, y crece la dependencia de grandes empresas de crédito externo. Persiste la falta de competitividad y la fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios. El país enfrenta serios rezagos en infraestructura, ineficacia en la prestación de servicios públicos y un déficit severo en calidad y cantidad de viviendas. La inversión en infraestructura del gobierno ha sido marcadamente pro cíclica.

Hoy, el profundo proceso de globalización y la nueva economía revaloran activos, vuelven obsoletas capacidades tradicionales y crean una competencia sin precedentes. En este contexto, la apertura comercial y los flujos de inversión han promovido en México la competitividad del sector exportador. La creciente participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales es muestra de ello. Sin embargo, esta transformación de una parte del sector productivo contrasta con otra gran parte de este sector que aún no ha logrado modernizarse.

En este entorno, no existe un verdadero mercado interno que permita la distribución y el abasto así como el desarrollo de cadenas productivas para la exportación y la producción industrial, lo cual constituye una de las grandes limitaciones para crear oportunidades y reducir la pobreza en las pequeñas comunidades aisladas por la geografía del país.

Por otro lado, el crecimiento de la población económicamente activa y el dinamismo tecnológico representan un potencial para el crecimiento con calidad que no se presentará con igual fuerza para otras generaciones. La transición demográfica se manifiesta en el acelerado crecimiento tanto de los grupos de población de jóvenes como de ancianos y conlleva demandas de educación y empleo, por un lado, y de pensiones y salud, por el otro. La inversión en capital humano en México es insuficiente y se encuentra por debajo de la realizada por economías con un nivel de desarrollo similar. La transición también hace necesario hacer transparente y financiar desde hoy los grandes pasivos que impone el envejecimiento de la fuerza de trabajo, en ausencia de un marco adecuado de pensiones para muchos mexicanos.

El sistema financiero no ha sido capaz de canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos. Las recurrentes crisis bancarias y cambiarias exacerbaban esta situación de escasez de crédito y crean un dualismo en el que las empresas exportadoras y las empresas eficientes del mercado interno acceden a mercados internacionales de capital, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas han sido restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos.

El crecimiento mexicano ha sido excluyente. Los pequeños empresarios, los grupos más desprotegidos, la población indígena, han visto limitado su potencial de desarrollo económico, profesional y personal, debido a un modelo de crecimiento que no ha creado los vehículos necesarios para una promoción económica integral.

Ante la globalización y la nueva economía, los productos y servicios de un país son competitivos y se mantienen en esa condición en la medida en que la calidad y eficacia de los recursos se renueva constantemente y se desarrolla la calidad de la infraestructura y la regulación. En este entorno, todo país está llamado no sólo a aprovechar las ventajas competitivas naturales sino a construir nuevas ventajas por medio de la capacitación, la inversión y la innovación

organizativa. La conducción económica correcta no es solamente cuestión de estabilidad macroeconómica y de la adecuada coordinación de variables fiscales y monetarias. El crecimiento se logra con el mejor uso de recursos, como son el trabajo y el capital.

La persistencia y profundidad del desequilibrio regional se puede ilustrar por medio del cociente del PIB per cápita del estado más rico entre el del estado más pobre; esta relación es de seis a uno y se ha mantenido en los últimos 30 años. En términos sociales, la diferencia en la esperanza de vida de los municipios más extremos del país es de 15 años. El desempeño de la economía no ha permitido utilizar racionalmente las regiones como verdaderos factores de producción que induzcan a la consolidación de ganancias de productividad.

Finalmente, el cambio en el uso de los recursos naturales que acompaña la transición económica ha generado agotamiento y contaminación de fuentes de agua, aire, bosques y suelos. Los procesos desordenados de urbanización, industrialización, sobreexplotación de recursos agrícolas y forestales dan lugar a graves riesgos para la sustentabilidad de los recursos.

La nueva fortaleza de la economía mexicana.

La propuesta de un crecimiento con calidad que se inscribe en este Plan reconoce que la economía mexicana ha alcanzado en los últimos años una "nueva fortaleza" ante crisis internas y externas y que ello constituye un gran activo para la Administración Pública Federal y para su programa económico.

Esta nueva fortaleza permitió una transición sexenal sin crisis cambiaria, sin fuga de capitales, sin contracción económica, sin una nueva crisis bancaria. En cambio, continúa el crecimiento económico, la reducción sin precedentes del desempleo abierto y el ingreso de capitales.

Aunque la nueva fortaleza macroeconómica es un activo para construir un verdadero crecimiento con calidad, esta nueva capacidad para resistir a las crisis recurrentes externas e internas no resuelve las cinco deficiencias estructurales de los últimos 30 años.

La estabilidad económica sigue siendo frágil. El modelo ha llevado a la revaluación real del peso, a la contracción del mercado interno por el lento crecimiento de los salarios reales y a la progresiva distorsión de precios relativos entre bienes comerciables y no comerciables. La transición ha revelado la magnitud de la fragilidad fiscal y la existencia de importantes pasivos contingentes. El financiamiento del déficit público contribuye a la escasez y encarecimiento del crédito interno. En los últimos años se ha desarrollado una marcada dependencia de inversión extranjera directa volátil para financiar el déficit de la cuenta corriente. Esta nueva fortaleza se ha alcanzado también a pesar del entorno de excesiva dependencia de los ingresos que provienen de las exportaciones petroleras.

Por todo esto, hay consenso en que esta nueva fortaleza no podrá sustentarse sin una decidida acción del gobierno que atienda más a fondo las deficiencias estructurales de competitividad, inclusión, desarrollo regional y uso responsable de recursos naturales. Ése es sin duda uno de los grandes retos del crecimiento con calidad para el futuro inmediato. A mediano plazo, el reto es trascender los beneficios de la fortaleza actual por una más sólida, que sea consistente con los objetivos económicos identificados en este Plan Nacional de Desarrollo.

La globalización de la economía demanda renovar la nueva fortaleza de la economía mexicana para poder confrontar los riesgos de contagio por crisis internacionales y pasar del "blindaje económico" para la transición política del año 2000 y de la construcción de reservas internacionales a ultranza, a esquemas más creativos y duraderos de control de riesgos para la estabilidad y el crecimiento.

La experiencia también ha demostrado que es importante avanzar en la mejor coordinación entre las políticas monetaria y fiscal.

Las nuevas herramientas de la política macroeconómica deben incluir el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, así como la transparencia de la hacienda pública y la responsabilidad fiscal de largo plazo en un contexto de sustentabilidad fiscal. También deben avanzar hacia una contraloría moderna basada no en restricciones administrativas, sino en responsabilidades y cumplimiento de metas.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la necesidad de un amplio diálogo nacional para concretar un conjunto de reformas legales y regulatorias que incremente la competitividad de la economía y permita la planeación de los actores privados.

Objetivos primordiales para el crecimiento con calidad.

Para aprovechar cabalmente la nueva fortaleza, trascender la vulnerabilidad de la economía y transitar hacia un verdadero crecimiento con calidad, el gobierno se ha propuesto cinco grandes objetivos que permitan vertebrar las estrategias reconocidas por el nuevo gobierno hasta el momento y permitan ordenar aquellas estrategias y acciones que plantee la sociedad a lo largo de los próximos seis años:

1. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
2. Elevar y extender la competitividad del país.
3. Asegurar el desarrollo incluyente.
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

El crecimiento que busca el Plan es un crecimiento con calidad, que ocurra con tasas altas, sostenidas y estables, y que excluya la recurrencia de crisis. Se trata de un crecimiento ecológicamente sustentable, que sea capaz de balancear la expansión económica y la reducción de la pobreza con la protección del medio ambiente; de un crecimiento que avance en la equidad de oportunidades entre personas, regiones y sectores. Es decir, una dinámica que permita generar y canalizar recursos suficientes para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión en el desarrollo.

A continuación se presentan los objetivos y estrategias del Ejecutivo Federal para pasar de la nueva fortaleza al crecimiento con calidad. No es un recuento exhaustivo de estrategias, programas e iniciativas, sino la descripción de la estructura que permitirá vertebrar la ejecución de los programas de gobierno, el rendimiento de cuentas a la ciudadanía y la incorporación de nuevas iniciativas de la población y de la propia estructura administrativa.

6.3. Objetivos rectores y estrategias.

6.3.1. Solidez macroeconómica.

Diagnóstico.

La economía mexicana ha adquirido una nueva fortaleza durante los últimos años. Un entorno macroeconómico de mayor certidumbre ha constituido el ambiente propicio para un crecimiento más sólido. Aunado a ello, la creciente apertura a los flujos internacionales de comercio y de inversión brinda oportunidades crecientes para transformar ese crecimiento en un mayor bienestar.

Luego de superar la intensa crisis de 1995, México ha mantenido una expansión prolongada, caracterizada por un elevado crecimiento económico, la ampliación de oportunidades

de empleo, incrementos de productividad que han constituido la base de un aumento en las remuneraciones reales, una inflación a la baja, y también por una mayor capacidad de enfrentar perturbaciones del exterior a un menor costo interno. Recientemente, la economía ha probado ser capaz de ajustarse, de manera ordenada, al ciclo económico mundial, moderando el empuje del gasto interno a las posibilidades de un entorno internacional de menor crecimiento.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, la economía mexicana mantuvo un crecimiento económico promedio cercano a 5% anual. La expansión económica estuvo soportada por un sólido incremento en la productividad, resultante a su vez del dinamismo de la inversión. La productividad manufacturera se incrementó a una tasa anual cercana a 4%. Este incremento ha hecho posible una recuperación gradual de los salarios reales, compatible con un elevado dinamismo del empleo.

La inflación ha mostrado una tendencia descendente, que no solamente fue compatible con la expansión del producto y del empleo, sino que constituye una de las precondiciones que permitieron esa expansión. Proseguir en este esfuerzo es un imperativo para garantizar la protección adecuada del bienestar de la población, especialmente de los grupos de menores ingresos.

Un mayor ahorro interno ha sido complementado por un flujo elevado y estable de recursos externos de largo plazo. Una estructura más sana en el financiamiento del desarrollo le permite a la economía mexicana enfrentar hoy diferentes factores externos de inestabilidad de manera ordenada.

Esta nueva fortaleza de la economía mexicana debe consolidarse y ampliarse. Subsisten debilidades estructurales que restringen el crecimiento potencial de nuestro país, amenazan su estabilidad y limitan la difusión de los frutos del desarrollo. Resulta inaceptable mantener estos flancos vulnerables de nuestra economía.



FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El común denominador en la serie de crisis recurrentes que se observaron durante las últimas décadas radica en una muy débil formación de ahorro interno, tanto público como privado. Ello ha limitado el potencial de crecimiento y le ha impreso un carácter marcadamente volátil. Es por eso fundamental corregir el balance fiscal y colocar al sistema financiero en condiciones de promover el ahorro y su canalización efectiva a la inversión.

La posición actual de las finanzas públicas continúa siendo estructuralmente frágil y un lastre para un crecimiento más dinámico. Si bien el déficit financiero del sector público mejoró moderadamente durante los últimos años, un adecuado reconocimiento de los pasivos contingentes gubernamentales revela un déficit significativamente superior, situación que cuestiona la sustentabilidad de la actual estructura fiscal. Adicionalmente, la dependencia de los ingresos federales de recursos petroleros todavía representa uno de los principales riesgos para el desempeño económico a mediano plazo. Relacionado a ello, la productividad tributaria del sistema resulta insuficiente frente a las necesidades de financiamiento que nos exige el desarrollo.

El marco tributario vigente contiene deficiencias severas en materia de equidad y de eficiencia: con mucha frecuencia, empresas, trabajadores o familias con una capacidad real de contribución similar enfrentan cargas muy distintas; por otra parte, ciertas decisiones de inversión resultan artificialmente alteradas por el marco fiscal debido a la existencia de un sistema complejo y con numerosas preferencias sectoriales.

Por lo anterior, resulta imprescindible llevar a cabo una reforma profunda del marco impositivo que conduzca a la diversificación de los ingresos del sector público, aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. Al mismo tiempo, debe buscarse una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones sectoriales artificiales y de cerrar las fuentes de inequidad existentes.

El financiamiento sano de la acción pública es uno de los grandes retos que se deben enfrentar de inmediato. Este esfuerzo sería incompleto y no rendiría sus frutos potenciales si no estuviera acompañado de una transformación de los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público. Alcanzar una mayor eficacia y equidad en la utilización de los recursos públicos requiere elevar los criterios de transparencia y eficiencia en los mecanismos presupuestales.

El sistema financiero mexicano no ha podido consolidarse plenamente. Los fuertes desequilibrios y desajustes que sufrió a mediados de la década de los noventa, el rezago estructural y operativo de los intermediarios y la falta de un marco normativo adecuado han impedido una mayor profundización financiera. Adicionalmente, el muy limitado ahorro interno, con el mantenimiento consecuente de elevadas tasas de interés reales, ha restringido la contribución del sistema financiero al desarrollo.

La nueva dinámica del país demanda también la reforma del sistema financiero para fomentar el ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular. Una reforma financiera apropiada debe además mejorar los incentivos tanto de los intermediarios financieros como de los usuarios.

Debe destacarse, al respecto, una de las consecuencias directas del desbalance en las finanzas públicas: el gobierno, por medio de su deuda interna, capta un porcentaje muy alto del ahorro interno. Las implicaciones son significativas. Por un lado, encarece el crédito interno y lo vuelve escaso y, por el otro, contribuye a fortalecer la dualidad entre las grandes empresas exportadoras, que tienen acceso a mercados internacionales de capitales, y las pequeñas empresas, que enfrentan la contracción del financiamiento doméstico. Por ello se requiere una estrategia simultánea de corrección de las finanzas públicas y de promoción del sistema financiero.

Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país.

Corresponde al Ejecutivo Federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

Estrategias.

a). Coordinar la política fiscal con la política monetaria.

La coordinación entre la política fiscal y la monetaria constituye un factor clave para elevar el potencial de crecimiento, al establecer condiciones de certidumbre, y asegurar una evolución más suave del ciclo económico doméstico frente al internacional. En este contexto, la actual administración reitera su respeto a la autonomía del Banco de México y a su compromiso de abatir el déficit fiscal.

b). Promover una nueva hacienda pública.

Superar los rezagos sociales, imprimir un mayor dinamismo al crecimiento económico y extender sus beneficios entre todos los grupos sociales, no es cuestión de reformas aisladas sino de un nuevo enfoque hacendario. Requerimos una nueva hacienda pública que se constituya en la herramienta coherente y comprensiva, capaz de ofrecer soluciones simultáneamente en tres aspectos interrelacionados: la mejora en la aplicación del gasto público, del marco tributario que lo sustenta y del sistema financiero que requiere el desarrollo.

La necesidad de fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público, requiere el impulso de una nueva hacienda pública que coadyuve al fortalecimiento y estabilidad económica mediante un nuevo marco tributario, una reforma presupuestaria y una reforma financiera. La nueva hacienda pública plantea la adopción de un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo; propone una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficaz y transparente del gasto público, así como una reforma financiera que complemente la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva.

A fin de garantizar la responsabilidad y la transparencia presupuestal, la nueva hacienda pública promoverá que el gasto público quede sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal; que los desequilibrios del balance presupuestal, si existen, sean de corto plazo, y que se puedan establecer metas de mediano plazo para los indicadores de finanzas públicas. Se ampliará y hará más oportuna la difusión de información sobre finanzas públicas y se buscará que en el proceso de aprobación del presupuesto se eliminen los factores que crean incertidumbre e inestabilidad.

La nueva hacienda pública no se agota con las reformas presentadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión a principios del año 2001. Son objetivos centrales asegurar la sustentabilidad fiscal de largo plazo con el pleno reconocimiento de los pasivos contingentes y probables que confronta el gobierno. Este objetivo responde a la responsabilidad intergeneracional que se asocia a la transición demográfica y al aprovechamiento del bono demográfico. También son objetivos de mediano plazo para la reforma hacendaria fortalecer el control y la administración tributarios no sólo en el nivel federal sino también en el de los estados y municipios, sentando las bases para el verdadero federalismo que permita redistribuir facultades y recursos en busca de una mayor eficiencia y una atención más cuidadosa de las necesidades ciudadanas.

cj. Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.

La presente administración asume el compromiso de construir un marco regulatorio y de supervisión que sea eficaz, que se apoye en bases de datos como herramientas seguras de consulta, que no discrimine a ningún tipo de intermediario, que promueva el desarrollo del sistema y que proteja cabalmente los derechos de los usuarios. De acuerdo con esta lógica, se establecerán las bases para que el sistema esté bien capitalizado y administrado con criterios de alta eficiencia y honradez. De la misma manera, se promoverán las condiciones para que el sistema financiero mexicano sea competitivo en el ámbito internacional.

Para llevar a cabo esta propuesta se realizarán las siguientes acciones: disminuir los costos de regulación e intermediación en beneficio de los usuarios del sistema financiero; impulsar su competitividad dotando de un marco normativo financiero que fomente sanas prácticas corporativas en las instituciones financieras; establecer medidas de alerta temprana para prevenir distorsiones futuras que protejan a las minorías y eviten la existencia de conflictos de interés, y llevar a cabo acciones encaminadas a contrarrestar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, fenómeno que distorsiona la actividad económica y corrompe el marco legal.

dj. Impulsar una banca comercial sólida y eficiente.

Se aplicarán las medidas necesarias para que la banca comercial retome su crítico papel como oferente de recursos crediticios. Asegurar un entorno macroeconómico de mayor certidumbre constituye la condición necesaria para una mayor profundización bancaria. Al mismo tiempo, debe avanzarse en el fortalecimiento de la seguridad jurídica para que estas instituciones puedan cumplir adecuadamente con su función, particularmente importante en el financiamiento de la pequeña y mediana empresas.

Se realizarán mejoras en la regulación enfocadas a que la banca aproveche economías de escala, amplíe su cobertura geográfica, ofrezca productos de vanguardia y servicios de mejor calidad, tome ventaja de las oportunidades de bursatilización de la cartera de crédito, agilice y facilite la formalización de créditos, sin menoscabo de una adecuada administración de riesgo, disminuya riesgos, evite conflictos de interés y aumente su capitalización.

ej. Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.

La promoción del ahorro y el financiamiento es de suma importancia para alcanzar los objetivos económicos trazados. Es necesario fortalecer a los intermediarios no bancarios y abrir el espectro de posibilidades para que el ahorrador o el acreditado tengan acceso a una gama más amplia de instrumentos financieros. Lo anterior permitirá una sana competencia en el sistema financiero mexicano, así como la obtención de mejores rendimientos y servicios para los usuarios.

Garantizar seguridad a los mexicanos en caso de enfermedades, accidentes, fallecimiento o pérdida de sus bienes es prioridad para el presente gobierno. Por ello, se crearán incentivos para que los esquemas de seguros se extiendan a la mayor parte posible de la población con criterios de seguridad, claridad en las condiciones pactadas y primas accesibles.

fj. Crear la banca social.

La nueva banca social tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad; formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios.

Con esta iniciativa se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros, para lo cual se impulsará la creación de un seguro de depósito que garantice los recursos ahorrados en el sistema de ahorro y crédito popular. Para alcanzar una mayor eficiencia y economías de escala, se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas, a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo al sector.

El segundo lineamiento será estimular proyectos productivos viables a fin de aprovechar el potencial brindado por el entusiasmo y las ideas creativas de personas que carecen de apoyo financiero. Para ello, se destinarán recursos mediante microcréditos que impulsen las ideas productivas y emprendedoras de los mexicanos que deseen mejorar su economía. Los proyectos productivos viables que surjan como iniciativa de las personas, familias o comunidades contarán con financiamiento accesible. Cabe destacar que este programa dará incentivos a la formalidad comercial y fiscal de los negocios que sean apoyados.

gj. Reactivar la banca de desarrollo.

Se establecerán las bases para que la banca de desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. En este orden de ideas, la banca de desarrollo resulta crítica para garantizar un adecuado servicio a la empresa pequeña y mediana en sus necesidades de desarrollo de tecnología, inversión y comercio exterior. A fin de garantizar esta función, se adoptarán políticas para elevar la eficiencia de estas instituciones de crédito, así como para transparentar su función. Resulta crucial también vincular sus actividades con las de otras entidades que influyen en las estrategias de desarrollo y competitividad.

La nueva banca de desarrollo contará con una administración sustentada en criterios de honradez y altos estándares de buen gobierno, que garanticen la canalización eficiente de recursos y esfuerzos hacia actividades con una elevada rentabilidad social. Además, se incrementará su capacidad de operación y se ampliará su cobertura, privilegiando la unión de esfuerzos con la banca comercial para optimizar la asignación de crédito.

A fin de dotar a la banca de desarrollo de una mayor capacidad de respuesta, se establecerán directrices para que cada institución pueda aprobar sus propios presupuestos generales, de acuerdo con los parámetros presupuestales de la Administración Pública Federal y las necesidades reales de cada sector que se apoya. En este sentido, se fortalecerán los consejos directivos de cada institución, dotándolos de un régimen más robusto de atribuciones y responsabilidades, que haga más eficiente el uso de los recursos y mejore la administración de riesgos.

Para el sector rural se crearán esquemas financieros que incluyan criterios de conservación y que estimulen el desarrollo de actividades alternativas que promuevan la creación de un mayor valor agregado en el sector. Se integrarán todos los esfuerzos y programas existentes, con el fin de optimizar su potencial de financiamiento y evitar la dispersión en sus objetivos de fomento. Las diferentes instituciones financieras de la Administración Pública Federal deberán desarrollar acciones conjuntas para crear los incentivos que el sector rural mexicano requiere, garantizando una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles y competitivas que permitan aprovechar el potencial de desarrollo rural.

Asimismo, se creará una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Dicha entidad será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda.

h]. Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.

El desarrollo de los mercados de capitales es crítico a fin de ofrecer a ahorradores e inversionistas una mayor diversidad de instrumentos financieros, y ampliar al mismo tiempo el desarrollo de productos de ahorro y las fuentes de financiamiento de los inversionistas.

Una característica común de los sistemas financieros de países desarrollados es la canalización de una buena parte del ahorro mediante mercados de capitales eficientes. Un mercado eficiente es aquel en el que los ahorradores encuentran una gran diversidad de instrumentos financieros a su disposición para conformar su cartera de inversión y, simultáneamente, los demandantes de recursos pueden tener acceso a diversas formas de financiamiento según las características específicas de sus proyectos, todo ello con bajos costos de intermediación.

El primer paso para construir un mercado de valores eficiente y robusto es asegurar que los derechos básicos de los ahorradores que compran acciones o títulos de deuda sean cabalmente respetados, por pequeña que sea la inversión realizada, y en caso de no ser así, que existan los recursos legales para que los ahorradores puedan hacerlos valer. La protección de los derechos de inversionistas minoritarios significa la existencia de un marco regulatorio y de impartición de justicia que garantice un trato equitativo entre las inversiones de los grandes socios capitalistas y aquel provisto por los pequeños ahorradores.

Para que cada ahorrador tenga acceso a esa variedad de instrumentos financieros que le permitan obtener los mejores rendimientos disponibles en el mercado, sin que ello suponga incurrir en altos costos de intermediación, así como para facilitar la defensa de sus derechos, es necesario fomentar el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios. Son precisamente este tipo de intermediarios principalmente sociedades de inversión, aseguradoras y fondos de pensiones los que en otros países del mundo han hecho posible canalizar el ahorro familiar al financiamiento de grandes y rentables proyectos de inversión, asegurando a la vez un alto rendimiento para sus clientes. Para impulsar el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios es preciso garantizar un manejo transparente y profesional de los recursos por parte de los administradores de fondos, asegurando que los incentivos de éstos sean tales que vean siempre por los intereses de los ahorradores, y promover la existencia de canales de distribución eficientes que permitan a pequeños y medianos inversionistas tener acceso al mercado de valores por medio de sociedades de inversión, fondos de pensiones y seguros de vida y de pensiones.

Conforme crezcan los recursos invertidos en estos intermediarios no bancarios, también conocidos como "inversionistas institucionales", las empresas tendrán acceso a un mayor volumen de financiamiento vía la emisión de capital y deuda en el mercado de valores. Además, dado que los recursos intermediados por las compañías de seguros y fondos de pensiones tienen un carácter de largo plazo, son precisamente los recursos captados por éstos los que permitirán incrementar la inversión en proyectos de larga maduración, entre los que destacan las obras de infraestructura básica que aún requiere el país.

Por su parte, un desarrollo más profundo del mercado de deuda pública es necesario para sentar las bases sobre las cuales puede desarrollarse aún más el mercado de deuda privada. En particular, el Ejecutivo Federal buscará establecer las condiciones que le permitan emitir instrumentos de largo plazo, privilegiando aquéllos a tasa fija ya sea denominados en pesos o en *udis*, sentando así las bases para convertir el mercado de deuda privada en una alternativa de financiamiento efectiva para las empresas y gobiernos estatales y municipales del país.

Dos aspectos adicionales que deben ser impulsados para consolidar el desarrollo del mercado de valores son la liquidez en los mercados secundarios de valores y el crecimiento y sofisticación de los mercados de derivados. La liquidez del mercado secundario refuerza la demanda por instrumentos financieros de largo plazo, aun por parte de instituciones distintas a las aseguradoras y fondos de pensiones, mientras que la existencia de productos derivados permite distribuir de manera más eficiente el riesgo financiero, disminuyendo así la vulnerabilidad de los ahorradores ante eventos inesperados.

En la medida que se logre crear un mercado de valores nacional más eficiente y profundo, el ahorro generado en el país podrá ser mejor canalizado y por ende tener un mayor efecto en la creación de riqueza, empleos y bienestar en el país.

ij. Promover la productividad del sector público.

El sector público debe convertirse en un impulsor de la eficacia y la transformación estructural de la economía mexicana. Una forma central de hacerlo consiste en aumentar la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos. Esta función va más allá de la ampliación de plazos y el análisis más detallado del presupuesto federal. Se requiere transitar a presupuestos de mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.

La productividad del sector público también requiere fortalecer la flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones por los funcionarios del gobierno, al tiempo que se fortalecen los mecanismos para el rendimiento de cuentas y la evaluación del desempeño. Las oportunidades de fomentar la capacitación y la flexibilidad laboral son muy grandes y los beneficios pueden ser también muy significativos.

Otro medio de incrementar la eficacia del gobierno es el desarrollo de los mercados en que participa como comprador de bienes o como usuario o proveedor de servicios. La importancia de estos mercados es muy grande y su mayor transparencia puede ayudar a obtener valiosa información para la toma de decisiones de los actores privados. La adopción de contratos intragubernamentales explícitos y la ampliación de la competencia en la contratación externa de servicios permiten avanzar en la dirección señalada. El uso de indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos es otra forma de reforzar la productividad del gobierno.

jj. Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.

Es responsabilidad de este gobierno reforzar la nueva fortaleza de la economía con el fin de atender las deficiencias estructurales e incrementar la tasa de crecimiento de una manera sostenible.

También es función de la acción pública buscar nuevos instrumentos de política para confrontar riesgos y promover la estabilidad. Entre éstos destacan: la operación del fondo de estabilización petrolera; la programación cuidadosa y multianual del balance entre deuda externa e interna, así como los requerimientos de liquidez; la ampliación de plazos de instrumentos de deuda interna nominal; la promoción del ahorro privado de largo plazo; la eliminación de las imperfecciones de los mercados financieros, especialmente de mediano y largo plazos, y la adopción de instrumentos modernos y transparentes para la detección temprana y la administración de los riesgos de la hacienda pública, los flujos de divisas y las demás variables en que influye directamente el gobierno.

6.3.2. *Competitividad.***Diagnóstico.**

La competitividad de la economía mexicana se ha fortalecido considerablemente durante los últimos años. La extensa, rápida y profunda apertura a los flujos del comercio y del capital y diversas reformas al marco institucional y regulatorio han ejercido un efecto amplificador de las ventajas inherentes con las que ya contaba nuestra economía, tales como la disponibilidad de una fuerza de trabajo con experiencia y una posición geoeconómica privilegiada.

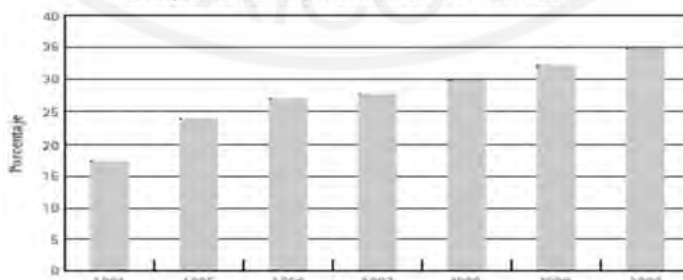
México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales, como los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo. La apertura ha ido a la par con el incremento de la competitividad de las empresas orientadas a la producción de bienes comerciables.

México tiene hoy la oportunidad de aprovechar plenamente el acceso preferencial logrado mediante los acuerdos comerciales firmados con 32 naciones de tres continentes. Con ello puede no sólo lograrse una mayor captación de inversión extranjera a cual alcanzó más de 84000 millones de dólares en el periodo 1994-2000 sino también penetrar en nuevos mercados, diversificando su comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas.

Durante los últimos cinco años, el sector exportador ha logrado un crecimiento promedio de 16%, y actualmente equivale a 30% del pib. Sin embargo, las exportaciones se han concentrado en las grandes empresas y el espectro de productos exportables es reducido en comparación con su potencial. El aumento observado recientemente en la competitividad mexicana, aunque ha sido considerable, también ha sido asimétrico: sectorialmente se ha centrado en la producción de bienes comerciables, regionalmente se ha concentrado en algunas regiones con vocación exportadora, y ha excluido de sus beneficios a segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

A pesar de los beneficios considerables que la mayor competitividad mexicana ha traído en empleo y bienestar es necesario alcanzar una mayor difusión de la competitividad a fin de garantizar un mayor potencial de crecimiento al reducir los costos reales que hoy enfrenta el sector productor de bienes comerciables y una mayor difusión de los beneficios del crecimiento, al extender sus beneficios a regiones y personas hasta hoy excluidas de este proceso. Ampliar y diversificar mercados, imprimir una mejor regionalización del desarrollo e incorporar e integrar nuevas empresas a la actividad exportadora, son algunos de los retos.

Participación de las exportaciones en el PIB, 1994-2000



FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios, 1988-1999.

México enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano, y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influyen desfavorablemente en la competitividad. El reto no es solamente mejorar gradualmente en estos renglones sino alcanzar, en el corto plazo, los niveles que han logrado nuestros socios comerciales. En efecto, el ritmo potencial de crecimiento podría estrangularse sin una inversión considerable en infraestructura, en capacitación y en desarrollo tecnológico.

México requiere una profunda revisión y actualización del marco legal vigente, que le permita responder a cabalidad a la nueva dinámica económica nacional y a los estándares internacionales en comercio y tecnología. Con reformas adecuadas, la acción pública habrá de facilitar el desarrollo económico, reduciendo el costo de aplicación de los contratos y ofreciendo la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las empresas.

A fin de enfrentar el creciente volumen de actividad industrial y comercial que se desarrolla en nuestro país, y aprovechar plenamente las oportunidades de inversión y creación de empleo que ello implica, se requiere una inversión considerable en infraestructura. Seguir postergando la inversión en este campo deriva en elevados costos en términos del desarrollo, al inhibir la inversión y las oportunidades de los emprendedores. México ocupó, en el año 2000, la posición número 38 en cuanto a infraestructura básica mundial, por lo que se requerirán altos niveles de inversión para mejorar este factor de competitividad.

Entre los factores que deben subsanarse se encuentran los rezagos que presenta la red carretera, sobre todo en los 14 corredores que constituyen la columna vertebral del sistema carretero nacional. En particular, resaltan problemas de conexión entre las principales ciudades y los puertos marítimos y fronterizos, que reducen la eficiencia del transporte, aumentan sus costos y penalizan la competitividad de la economía en su conjunto.

Subsisten también rezagos en el mantenimiento de la red federal de carreteras. El hecho de que más de la mitad de su longitud se halle en condiciones malas o regulares provoca un incremento en los costos de mantenimiento de los vehículos que circulan por ella.

Los servicios públicos administrados por el Ejecutivo Federal requieren inversiones considerables para enfrentar los retos del desarrollo. En particular, el marco normativo y regulatorio de la industria eléctrica requiere una revisión profunda a fin de responder al crecimiento previsible de la demanda. Esto no implica la privatización de empresas paraestatales sino una inversión privada complementaria.

La industria petroquímica y la de gas natural requieren también transformaciones importantes que alienen una mayor inversión. Para lograrlo es necesario ampliar las posibilidades de inversión privada, reestructurar la cartera de proyectos, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan la integración de cadenas productivas, y promover la ejecución de proyectos de interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras.

Por lo anterior, es necesario explorar nuevas posibilidades de inversión pública y privada, sin perder de vista que el gasto en infraestructura debe responder a criterios de beneficio social y de eficiencia en la asignación de recursos.

Habilidad y conocimiento son dos herramientas indispensables para triunfar en la nueva economía. La experiencia internacional señala que la formación de recursos humanos se ha convertido en un elemento clave en la captación de nuevas inversiones y en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el comercio para elevar y difundir sus beneficios.

En México, buena parte de la población no tiene acceso a una educación de calidad, competitiva en las nuevas posibilidades que el desarrollo tecnológico ofrece. Es necesario

adoptar una estrategia que permita a los trabajadores mexicanos contar con una capacitación continua que fortalezca el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. En el mundo moderno, la capacitación continua constituye la mejor garantía de seguridad y progreso para el trabajador.

La experiencia económica comparativa muestra que el esfuerzo en investigación y desarrollo científico y tecnológico se traduce en ventajas competitivas reales para los sectores y las economías que aceptan este reto. La carencia de recursos adecuados ha propiciado que la inversión pública mexicana en investigación y desarrollo se mantenga en niveles inferiores a 0,5% del PIB.

La identificación, en un programa nacional, de las necesidades de normalización a mediano y largo plazos, así como la armonización con estándares internacionales, llevarán a la actualización y mejora permanente del sistema de normalización y evaluación de la conformidad. Como consecuencia, se elevará la competitividad de la industria y del comercio en los ámbitos nacional e internacional, y se fomentará la aceptación de productos mexicanos de calidad en el mercado global. El fortalecimiento del sistema de metrología legal brindará seguridad a la industria y a los consumidores finales, al garantizar la medición exacta de sus transacciones comerciales.

Un elemento que brinda fortaleza a la economía doméstica es el adecuado eslabonamiento de las cadenas productivas. Para afianzarlas, se requiere mejorar el sistema financiero, que en el caso de México no cuenta con las condiciones que permitan ofrecer tasas de interés competitivas para los sectores productivos y para el micro, pequeñas y medianas empresas.

Objetivo rector 2: elevar y extender la competitividad del país.

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

Estrategias.

a). Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.

La competitividad es fundamental para permitir una participación exitosa de México en la economía global. Los esfuerzos deben orientarse a eliminar las dificultades que inhiben la competitividad y la integración de cadenas de valor, y a establecer una intensa competencia de mercado en sectores aún no totalmente inmersos en ella.

Una actividad fundamental del gobierno para apoyar la competitividad consiste en establecer un adecuado marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable; con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Para coadyuvar al desarrollo del mercado interno se fortalecerá un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población mejores condiciones de acceso a bienes y

servicios, basado en la competitividad de las empresas, poniendo especial énfasis, de nuevo en las medianas y pequeñas y en las que se ubican en regiones de menor desarrollo económico.

Se buscará el fortalecimiento de cadenas de valor. Se promoverá la integración de aquellas empresas que se mantienen rezagadas, en el desarrollo de tecnología y en la integración en cadenas de valor, con las empresas nacionales de vanguardia, insertadas exitosamente tanto en el comercio interior como en el exterior. El desarrollo de cadenas de proveedores y distribuidores con esquemas eficaces de comercialización ofrece oportunidades que no deben desaprovecharse.

Una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes es un elemento imprescindible para apoyar la competitividad general de nuestra economía. En el mundo moderno, servicios ágiles de comunicación y un buen sistema de transporte permiten la integración de los mercados y las cadenas de valor, son determinantes de los costos de producción y distribución y se traducen en valiosas economías de escala. Por estas razones, es fundamental asegurar la modernización y expansión de la infraestructura, así como la calidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes. En esta tarea, y ante la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno, será fundamental buscar en los próximos años esquemas alternativos de financiamiento que permitan allegarse los recursos necesarios para estos fines.

El sector energético debe contar con una regulación moderna y transparente que garantice la calidad en el servicio, así como precios competitivos. Por ello, es necesario asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos, facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética. Las empresas públicas implantarán esquemas de desarrollo de proveedores nacionales de los bienes y servicios que requieran para su gestión y desarrollo.

El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios. Se necesita una estrategia integrada que incluya una disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes. Mediante nuevos conocimientos y tecnologías de avanzada, se buscará que los productos agropecuarios mexicanos cumplan las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.

La vivienda digna para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esa razón, el Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda. Además, buscará mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. El Consejo también se enfocará al ámbito financiero, para que se desarrollen esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital.

El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano y éste se ha propuesto asegurar su capacidad competitiva. Se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales.

En el sector minero se fomentará un mejor aprovechamiento de los recursos, mediante el perfeccionamiento del marco normativo y la aplicación de programas de apoyo técnico y financiero para facilitar la identificación de nuevos yacimientos minerales, para diversificar la producción y para incrementar la competitividad de las empresas mineras, principalmente las de menor tamaño.

b). Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.

La infraestructura y los servicios públicos son un factor clave para la competitividad de los sectores económicos y para elevar la productividad general.

En materia de infraestructura, se impulsarán la inversión y el financiamiento privados, mediante la creación de marcos regulatorios transparentes, equitativos y que fomenten la competencia entre los participantes en los mercados. Se buscará estructurar, coordinar y financiar los proyectos de inversión que sean socialmente rentables. Se apoyará a los estados y municipios en el fortalecimiento de las áreas de planeación de inversiones, para que cuenten con las condiciones e incentivos necesarios que impulsen la participación del sector privado en el desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura pública y los servicios que el sector productivo requiere para su eficaz operación.

En materia de energía, el objetivo para 2006 es contar con empresas energéticas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos. En términos de energía eléctrica, se deben generar flujos de electricidad eficaz y suficiente ante la creciente demanda. En cuanto a los hidrocarburos, se incrementará su oferta y aumentará la capacidad de refinación a menores costos.

Para mejorar la infraestructura de transporte (carretero, ferroviario, marítimo y aéreo) se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión, para que la decisión de su uso dependa del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura. Se construirán las instalaciones requeridas en la región Sur-Sureste para intercambiar con facilidad tipos de transportación, de manera que no se afecten mayormente los tiempos de entrega de mercancías cuando se presenten fenómenos climáticos adversos.

Se promoverá con el sector privado la construcción de una red de carreteras con alta capacidad para accesos a corredores industriales y de abasto, así como la implantación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.

Será necesario ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua de riego y potable, alcantarillado y saneamiento, en los puntos geográficos donde el beneficio marginal sea mayor, así como promover el uso más eficaz del recurso en el sector agropecuario para liberar volúmenes para otros usos.

También se continuará con la modernización de los registros públicos de la propiedad y de comercio y se buscará el intercambio interinstitucional de información.

En términos de la infraestructura de la nueva economía, el gobierno desempeña un papel importante en la adopción generalizada de tecnología digital del país. Para ello, el gobierno desarrollará un sistema nacional para que la mayor parte de la población pueda tener acceso a las nuevas tecnologías de la informática, y que éstas sean el vehículo natural que intercomunique a los ciudadanos entre sí, con el gobierno y con el resto del mundo. Este sistema, llamado “e-mexico”, incluye servicios de educación, salud, economía, gobierno y otros servicios a la comunidad.

Dentro de este sistema, existirá una sección de “e-gobierno”, la cual ofrecerá al ciudadano diferentes servicios y trámites de ventanilla, que agilice y transparente la función gubernamental. Este subsistema permitirá también, entre otros servicios, establecer un contacto directo con los contratistas y proveedores del gobierno, logrando reducir gastos y costos, así como transparentar los procesos de compra ventas gubernamentales y combatir la corrupción.

c). Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.

Uno de los factores más importantes en materia de competitividad es la existencia de recursos humanos calificados. Por ello, para lograr el crecimiento con calidad es de vital importancia el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad en los procesos de producción, distribución y comercialización; el desarrollo de habilidades gerenciales para una adecuada y oportuna toma de decisiones en aspectos como dirección, logística, operaciones, contabilidad y gestión; el involucramiento de trabajadores de planta y administrativos entre sí, para el planteamiento de problemas, soluciones y propuestas de crecimiento; la creación de esquemas de incentivos por productividad; el establecimiento de una cultura de competitividad, así como la promoción de una educación para el consumo tanto individual, como de las empresas y el país.

Otra vertiente de esta estrategia es la creación de una nueva cultura empresarial, basada en la eficacia, en la eliminación de prácticas anticompetitivas y de restricciones al buen funcionamiento de los mercados para así contrarrestar el poder sustancial de los agentes económicos en determinados mercados importantes, que contribuya al crecimiento económico sostenido y sustentable, y permita crear más y mejores empleos.

La política exterior se debe convertir en un instrumento central para lograr las metas del desarrollo económico y social de México. Es esencial intensificar la capacitación a empresarios en las técnicas de internacionalización (exportaciones o inversión extranjera directa); elaborar una política comercial coherente con las oportunidades que brinda el comercio internacional; impulsar la instalación de empresas nacionales e internacionales que aprovechen la vocación y destrezas de la población, creen empleos bien remunerados e impulsen la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de exportación; vincular cadenas productivas nacionales e internacionales, mediante la identificación de procesos con los menores costos marginales.

Para ampliar las capacidades y oportunidades empresariales se deberá contar con un sistema sólido de financiamiento para apoyar iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, y para promover el autoempleo y el desarrollo de microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno. Estos pequeños negocios pueden aportar un gran caudal de creatividad y flexibilidad. Además, con el nuevo esquema de apoyo se asegurará su incorporación a la economía formal, de manera que puedan convertirse en empresas eficaces, creadoras de empleo e integradas a las cadenas productivas existentes.

dj. Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores.

Es necesario desarrollar una nueva cultura laboral que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de la persona, para lograr su plena realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia.

Esta nueva cultura laboral procurará condiciones de empleo digno y bien remunerado, así como una reforma laboral integral incluyente. Para lograrlo, se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores desempleados y en activo; se propiciará la transparencia en las relaciones entre obreros, patrones y gobierno, y se difundirán los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima propicio a la productividad y a la competitividad.

La base de este nuevo esquema laboral es promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población, tanto empleado como desempleado, incluyendo a los actualmente marginados del proceso como los discapacitados y las personas de la tercera edad.

Asimismo, la reforma laboral deberá propiciar un marco flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial. En un mundo donde la competencia es intensa y global, resulta fundamental crear un frente común entre trabajadores, empresas y autoridades a favor de la competitividad, de la certeza jurídica y de la capacitación permanente.

ej. Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía. México forma parte de una red internacional de acuerdos comerciales y de inversión, y participa en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión. Para aprovecharlas cabalmente es necesario promover la diversificación productiva, así como la expansión de los mercados externos para nuestros productos, garantizando un total acceso, en condiciones de reciprocidad, a los principales mercados del mundo, el manejo oportuno y la prevención de disputas comerciales, y la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera.

Se buscará también impulsar convenios internacionales que favorezcan a trabajadores y empresarios mexicanos, particularmente a los trabajadores migrantes, mediante la revisión y actualización de los compromisos laborales internacionales.

Es fundamental que el marco jurídico administrativo y reglamentario al que se enfrentan los exportadores mexicanos y los inversionistas potenciales incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de la inversión extranjera. Por ello, el Ejecutivo Federal aplicará una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y la inversión que contemple la facilitación de los procesos y, que al mismo tiempo, asegure el cumplimiento de la normatividad vigente.

Con la aplicación del Plan Puebla-Panamá como una estrategia consensada internacionalmente para el progreso de la región Sur-Sureste de México y Centroamérica, se aspira a desarrollar una vasta región, al integrar fortalezas y oportunidades para 63.8 millones de habitantes con características demográficas y recursos naturales similares.

En el terreno de los energéticos, México participa en el ordenamiento de la oferta y la demanda en los mercados mundiales de energía. Se debe fortalecer la cooperación internacional para concretar acuerdos trilaterales energéticos con América del Norte en 2002, así como con los socios del Plan Puebla-Panamá, a fin de integrar mercados energéticos regionales que faciliten el intercambio de energía eléctrica e hidrocarburos, y contribuyan al desarrollo económico del país.

La internacionalización de los servicios de transporte deberán ser tratados de manera especial, ya que éstos en cualquiera de sus modalidades desempeñan un papel preponderante en la actividad comercial.

En el sector turismo, con objeto de incrementar las corrientes de visitantes extranjeros, se dará particular atención a las acciones de promoción. Asimismo, se apoyará la modernización de las PYMES relacionadas con el turismo para que puedan participar del desarrollo de este sector.

f). Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información.

Es imprescindible promover acciones para el uso y aprovechamiento de las tecnologías como recursos estratégicos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad mexicana y adoptar los mejores estándares tecnológicos y medidas que protejan la propiedad intelectual. El Ejecutivo Federal fortalecerá el sistema nacional de metrología, normalización y evaluación de la conformidad.

La incorporación y aprovechamiento de los últimos avances científicos y tecnológicos debe basarse en la aplicación de una estrategia coherente que incluya los siguientes puntos:

- a.** divulgación entre la sociedad de la cultura tecnológica;
- b.** fomento de la tecnología local y adaptación de la tecnología extranjera;
- c.** incorporación de las tecnologías de la información (computación, telecomunicación y telemática) al desarrollo de la cultura empresarial;
- d.** impulso a la producción agrícola mediante el uso de tecnologías para cultivo, explotación de recursos acuíferos e identificación de mercados, para así liberar recursos para otros usos;
- e.** investigación agropecuaria para incrementar la apropiación de conocimientos, de información y de tecnologías y para facilitar el acceso a éstos;
- f.** innovación en la generación, desarrollo, asimilación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico, y la formación de recursos humanos para apoyar el avance del sector energético y de comunicaciones y transportes, así como para mantener la diversidad de fuentes generadoras de energía;
- g.** inversión en investigadores jóvenes con nuevas ideas;
- h.** apoyo a la sistematización y ampliación de las bases de información importantes para la actividad científica y tecnológica;
- i.** mejoramiento y ampliación, a empresarios, académicos y público en general, del acceso a centros y fuentes de información que apoyen la competitividad de las empresas, la formación de recursos humanos y la actividad científica y tecnológica;
- j.** fomento de mejores prácticas de comercialización al mayoreo y al detalle;
- k.** impulso al desarrollo de la industria de tecnologías de información;
- l.** fomento de la reconversión digital de procesos dentro de las empresas, especialmente las pequeñas;
- m.** remoción del encadenamiento digital de proveedores, y ;
- n.** aplicación de nuevas tecnologías para la producción, así como políticas para inhibir el uso de técnicas y costumbres dañinas al medio ambiente.

Se aprovechará la coyuntura de la convergencia tecnológica de telecomunicaciones e informática para ofrecer a la población nuevos y mejores servicios en materia de aprendizaje, capacitación, salud, servicios de gobierno, comercio y entretenimiento, así como para procurar

la promoción del país en el extranjero. Fomentar y difundir la industria del desarrollo del software, así como adoptar los mejores estándares tecnológicos y medidas que protejan la calidad de los servicios a los usuarios, así como la propiedad intelectual.

g]. Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas.

El marco institucional dará seguridad jurídica al establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, y promoverá y protegerá los derechos del consumidor, asegurando condiciones de calidad y competencia en las relaciones comerciales.

Sin una mejora regulatoria permanente México no logrará una participación exitosa en la dinámica economía internacional, porque se quedará a la zaga de los cambios que la globalización conlleva. La mejora regulatoria es una de las tareas gubernamentales que requieren una mayor coordinación de todas las entidades de la Federación. Mejorar las disposiciones legislativas y administrativas, tanto de las dependencias como de los organismos descentralizados, es indispensable para favorecer la inversión productiva y la competitividad de las empresas que operan en el territorio nacional.

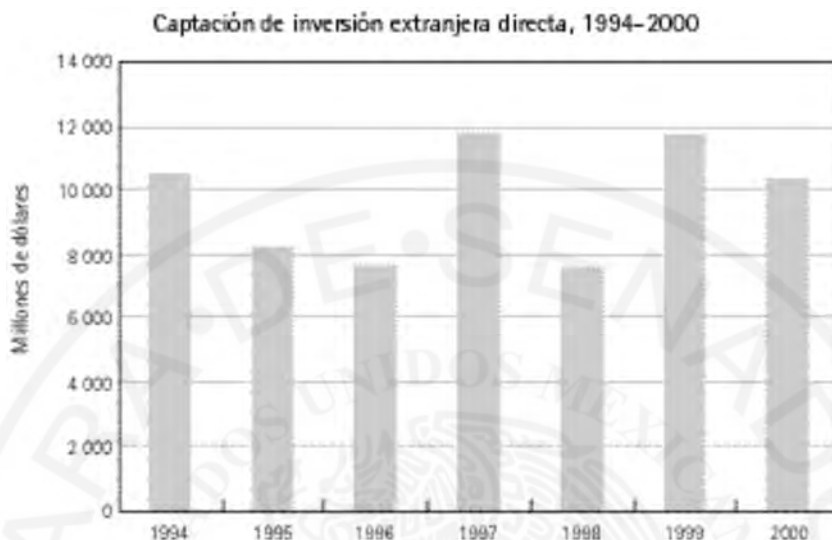
Asimismo, esta reforma es necesaria para propiciar las condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como para la operación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se promoverá que estas empresas cuenten con asesoría jurídica para realizar sus transacciones y resolver sus controversias, en el ámbito nacional e internacional, en un esquema eficaz.

h]. Promover mayores flujos de inversión extranjera directa.

Es indispensable promover las oportunidades de inversión extranjera directa en México, para complementar el ahorro interno. Se propone una estrategia integral que involucre a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, con el propósito de asegurar la difusión de dichas oportunidades y la creación de mecanismos apropiados de seguimiento. Para mantener a México como destino atractivo para la inversión extranjera directa, es necesario establecer un marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión.

i]. Fortalecer el mercado interno.

Se realizarán acciones dirigidas a consolidar un entorno propicio para el desarrollo de un mercado interno caracterizado por un sistema de distribución comercial eficaz, basado en la operación de empresas comerciales competitivas; prácticas comerciales sanas entre los comerciantes y entre éstos y los consumidores; seguridad jurídica para las transacciones e inversiones; disponibilidad de información para la toma de decisiones; abasto oportuno y suficiente, sobre todo de los bienes básicos; infraestructura comercial adecuada a las necesidades de cada región, y mejora regulatoria que facilite la actividad económica.



jj. Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.

Los elementos antes señalados, la promoción integral de la competitividad, el desarrollo de infraestructura y de servicios públicos de calidad, el mayor esfuerzo de inversión en capital humano y desarrollo tecnológico, la reforma del marco laboral, y la mejora regulatoria, requieren un marco integrador capaz de aprovechar plenamente el potencial de la empresa mexicana.

Este marco integrador estará dado por una política de desarrollo empresarial, basada en una intensa participación con las entidades federativas y los empresarios, capaz de identificar prioridades y aprovechar oportunidades para acelerar un desarrollo económico sustentable.

Esta nueva política de desarrollo empresarial impulsará el potencial de creación de empleo y de innovación tecnológica de la micro, pequeña y mediana empresas. Éstas son unidades productivas flexibles, con alto potencial de desarrollo y mejora de su gestión, con posibilidades de adaptar rápidamente la tecnología a sus necesidades y de proveer a las grandes empresas. Eliminar los obstáculos que hoy se oponen a la expansión de estas unidades constituye un importante detonador de la actividad económica y contribuirá al equilibrio regional.

Esta nueva política de desarrollo empresarial constituirá el eje para construir y poner en práctica una política de fomento que brinde soluciones integrales a los problemas que hoy limitan la competitividad de la empresa pequeña, que reanime el tejido empresarial del país y aproveche las posibilidades abiertas por las cadenas de valor.

La política de desarrollo empresarial parte de una nueva visión, que valora la aportación económica y social de la empresa, y al mismo tiempo, contribuye a habilitarlas a competir en el proceso de globalización. En congruencia con esta visión, el Estado se compromete a concentrar esfuerzos, como se ha señalado, en el mejoramiento del marco regulatorio, y en la simplificación administrativa y tributaria.

Distribución del ingreso corriente total trimestral nacional por deciles de ingreso, 2000

Deciles de hogares corriente total	Porcentaje de ingreso
Total	100.0
I	1.5
II	2.6
III	3.6
IV	4.6
V	5.7
VI	7.1
VII	8.8
VIII	11.2
IX	16.1
X	38.7
Coefficiente de Gini	0.4811

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Para concretar estas aspiraciones, se instrumentarán mecanismos de coordinación con los diferentes actores involucrados: el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y municipales, las cámaras y asociaciones, los diferentes organismos públicos y privados enfocados a la atención de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de lograr la interacción armónica de las partes en aras de incidir de manera efectiva en la competitividad de estas empresas.

6.3.3. Desarrollo incluyente.

Diagnóstico.

En las últimas dos décadas, el crecimiento económico del país ha excluido de sus beneficios a un gran número de mexicanos por lo que se han intensificado las profundas diferencias en la sociedad. Varios indicadores reflejan este proceso excluyente: en el año 2000, 20% de la población de más alto nivel económico concentró 58% del ingreso total del país, mientras que 20% más pobre recibió sólo 3.7%. En la década de los noventa, el porcentaje de la población económicamente activa ocupada que no recibió ingresos se incrementó de 7.2 a 10.1%. Aproximadamente 28.5% de la población económicamente activa que trabaja en los sectores secundario y terciario se encuentra en la economía informal.

El reto de crecer con calidad requiere la construcción de un modelo económico capaz de incorporar al desarrollo a los millones de mexicanas y mexicanos tradicionalmente excluidos de él. La inclusión debe traducirse en una reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Para definir las estrategias necesarias para asegurar un desarrollo incluyente, es preciso identificar los factores que han determinado estas condiciones de exclusión: falta de asistencia técnica, de financiamiento y de un marco legal adecuado y sencillo; ausencia de instituciones, mecanismos e instrumentos para otorgar crédito a las personas que pertenecen a grupos mar-

ginados; ausencia de fuentes alternas para financiar sus proyectos productivos; inexistencia de una banca social que permita el desarrollo de una cultura del ahorro popular; falta de atención adecuada y oportuna al desarrollo del sector agrícola y las comunidades del área rural; carencia de apoyos centrados en los grupos marginados; inadecuada distribución social y geográfica de infraestructura básica para el desarrollo.

Los actuales esquemas para el otorgamiento de créditos de la banca comercial no son accesibles a los pequeños proyectos productivos. La banca ha mostrado poco interés en apoyar financieramente a las empresas de menor tamaño, por el riesgo que éstas representan: bajos niveles de ingresos, localización geográfica en zonas de difícil acceso, falta de antecedentes crediticios, imposibilidad de ofrecer garantías.

El financiamiento del sector agropecuario y forestal por parte de la banca comercial y la de desarrollo, disminuyó 60.6% en términos reales durante el periodo 1994-1999. Las instituciones financieras rurales no bancarias prácticamente no existen en nuestro país debido a la falta de una sana cultura de ahorro y préstamo. Los instrumentos de crédito agropecuario del sector público se encuentran desarticulados completamente.

La participación del sector agropecuario en el PIB nacional durante los noventa promedió 5.3%, en tanto que la población económicamente activa de este sector representó 21% de la nacional en 1999. Esto hace evidente un serio problema de productividad, caracterizado por una agricultura de tiempo parcial y un fuerte subempleo.

El nivel de ingresos de los trabajadores del campo y las condiciones de trabajo son peores que en los otros sectores: más de 47% de quienes laboran en el agro reciben menos de un salario mínimo y menos de 2.83% de los asegurados en el IMSS son trabajadores del sector rural. El análisis de los grupos excluidos del desarrollo señala que los índices extremos de pobreza se han concentrado básicamente en la población indígena y en particular en las mujeres.

El Censo general de población y vivienda 2000 indica que en el país la población de lengua indígena de 5 años o más era de 6.27 millones de personas y que casi el total vive en zonas de alta o muy alta marginación. Numerosos ejemplos muestran que la economía comunitaria ha sido frecuentemente afectada por las fluctuaciones del mercado, sobre todo cuando sus ingresos dependen de los cultivos comerciales.

En lo que se refiere a las mujeres, su participación en el mercado de trabajo ha aumentado significativamente, así como la importancia que tienen sus ingresos en el nivel de vida de sus familias; sin embargo, siguen teniendo en promedio menores niveles de remuneración que los hombres. En general, uno de cada cinco hogares es sostenido por una mujer. En el sector rural, ante la intensa emigración de los jóvenes, la mujer campesina es cada vez más importante en la fuerza laboral del campo.

Con relación a la cobertura de infraestructura, de acuerdo con el Censo general de población y vivienda 2000, 11.2 millones de habitantes del país no cuentan con agua entubada en su vivienda y 22.8 millones viven en casas que no disponen de drenaje. Los mayores rezagos se encuentran en el medio rural.

Existen 11950 poblaciones de 50 a 100 habitantes que no tienen servicio de telefonía, y hay obsolescencia tecnológica en esta área en 4478 localidades mayores de 100 habitantes, por lo que hay que redoblar los esfuerzos para ampliar la cobertura de los servicios de comunicación. Más de 63 millones de personas que habitan en 3900 localidades y poblaciones, se benefician con nuevas opciones de programación y una mayor calidad y cobertura de las señales de radio y televisión. No obstante, todavía hay rezagos tecnológicos que afectan la co-

bertura y calidad de las transmisiones. A la fecha, se cuenta con 230 proveedores y 2.5 millones de conexiones a *internet*, por lo que es necesario continuar incrementando la oferta, calidad y diversidad de los servicios en línea.

Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente.

El proceso de desarrollo económico del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación. Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más microempresas competitivas. En pocas palabras, es necesario democratizar la economía.

Este objetivo busca potenciar con acciones económicas las propuestas de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano. El Plan reconoce que una política social compensatoria nunca es suficiente y que se requiere un amplio programa de inclusión social. Es decir, se busca el crecimiento pero un crecimiento con calidad humana. Así, se promoverán intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el propio desarrollo, sin paternalismo, de comunidades y personas.

Estrategias.

a]. Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación.

Como parte de la política integral de desarrollo empresarial para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresas, se atenderá de manera especial a los microempresarios, comerciantes y trabajadores por su cuenta que presentan mayor rezago económico, tecnológico y social, mediante asesoría técnica, capacitación e información oportuna que impulsen su actividad.

Como parte de esta estrategia se busca fortalecer la integración de estas empresas con las cadenas productivas de los sectores más desarrollados, directa e indirectamente, de tal forma que las empresas más grandes sean una palanca que impulse el desarrollo exitoso de los pequeños empresarios.

b]. Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país.

Se promoverá una cultura del ahorro y se facilitará el acceso al crédito y al financiamiento de microempresas y de pequeños proyectos productivos, así como de grupos que tradicionalmente no han sido sujetos de crédito en la banca.

Esta nueva cultura de crédito comprende diversos mecanismos para el fortalecimiento de la banca social, el otorgamiento de recursos vía intermediarios financieros, la creación de instrumentos y organismos adecuados para que las empresas o personas que no cuentan con suficientes garantías o antecedentes crediticios tengan alternativas de acceso al crédito, y el fortalecimiento del ahorro popular.

Como parte de esta estrategia se fortalecerá el desarrollo ordenado e integral del sector de ahorro y crédito popular, de tal forma que dé seguridad jurídica a los usuarios y pueda ampliar su cobertura convirtiéndose en una fuente de generación de riqueza y en un mecanismo de fomento a la cultura y al hábito del ahorro y la inversión.

Por medio de los programas de microfinanciamiento que forman parte de esta estrategia, se coordinarán acciones para financiar a las organizaciones de la sociedad civil que han venido otorgando crédito a la población de menores ingresos.

En cuanto al financiamiento para el campo, se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias.

Por otro lado, se buscará también apoyar esquemas de financiamiento de micro y pequeñas empresas en zonas de alta marginación que tienen alto potencial para el desarrollo del sector turístico.

c]. Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.

Se buscará apoyar en el sector rural la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de productores primarios y nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo; todo ello de acuerdo con el entorno socioeconómico, cultural y ambiental de estas comunidades.

Esta estrategia considera como una de sus prioridades otorgar apoyo a las mujeres del sector rural que participan en la actividad productiva.

Al mismo tiempo, se busca, mediante el desarrollo de las habilidades y capacidades tanto productivas como de organización y gestión, que la población pueda mejorar su desempeño productivo y alcance mejores condiciones laborales y una mejor calidad de vida.

d]. Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.

Como una de las estrategias para eliminar las causas estructurales de la pobreza se impulsará, de manera prioritaria, el desarrollo de microempresas y proyectos productivos, por medio de mecanismos como microfinanciamiento, asesoría, simplificación de trámites administrativos, capacitación y asesoría en las comunidades indígenas.

e]. Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.

El avance y mayor penetración de la infraestructura telefónica constituye una herramienta fundamental para combatir el aislamiento y la marginación de quienes han sido excluidos del desarrollo. La transición de la tecnología de transmisión analógica a la digital expande el universo de posibilidades para el usuario y contribuye a la "convergencia tecnológica". Por ello, dar acceso a tecnología de vanguardia y a redes digitales constituye una de las líneas de acción que permitirá reducir la brecha digital en nuestro país.

Para lograr lo anterior, se llevará a cabo la transformación de la infraestructura actual mediante un programa de modernización de las oficinas de telégrafos a centros comunitarios digitales, los cuales proveerán de nuevos y diversos servicios a la población.

6.3.4. Desarrollo económico regional equilibrado.

Diagnóstico.

El ritmo de crecimiento en las distintas regiones que componen nuestro país se ha caracterizado por una serie de desequilibrios sistemáticos. El crecimiento registrado por las regiones más dinámicas se intensifica y amplía las brechas regionales. Muchos han sido los factores que han influido en los últimos 20 años para acentuar los desequilibrios en el territorio nacional.

El crecimiento demográfico y los patrones de distribución de la población han acentuado las desigualdades entre regiones y dentro de cada región. La concentración de la población en cuatro grandes urbes: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, es resultado de la migración procedente de todo el país y, específicamente, de las áreas rurales, con el consecuente abandono del campo y los problemas que esto conlleva, tanto de absorción por la multiplicación de los asentamientos irregulares que debilitan el ordenamiento urbano, como de desadaptación de los migrantes que no encuentran los empleos que buscaban para sostener a sus familias. Los sistemas regionales que se han estructurado a partir de estas cuatro grandes ciudades han conducido a que las localidades menores a su alrededor dependan de aquéllas en cuanto infraestructura de bienes y servicios.

Uno de los procesos que más ha marcado cambios en los ámbitos económico, social, cultural y político en todo el país ha sido la urbanización. En 1900, sólo 28.6% de la población se consideraba urbana.

El mayor ritmo de crecimiento entre 1950 y 1995 lo registraron las localidades que tenían entre 500000 y 1 millón de habitantes. En el último decenio, el papel de las ciudades medias dentro de la estructura urbana del país ha sido muy importante para equilibrar el desarrollo urbano, crear empleos y comercio, y contar con flujos de población más equitativos. Cancún, Tijuana, Ciudad Juárez, Ciudad del Carmen, Saltillo, León, Tuxtla Gutiérrez, Toluca y Cuernavaca han experimentado los crecimientos más importantes.

Aunque el crecimiento del empleo formal ha sido generalizado, su distribución ha sido determinada por diferencias regionales considerables. Las regiones Noroeste y Noreste del país fueron las que menos sufrieron con la crisis de fines de 1994, pues en dos años lograron recobrar sus niveles anteriores, no así las demás, que tardaron más tiempo en recuperarse.

El consumo eléctrico de gran volumen, propio de la gran industria, refleja en parte las diferencias en el dinamismo regional. Mediante el análisis de esta variable, es fácil distinguir cómo la región Noroeste y Sur-Sureste del país siguen fuertemente ancladas en el sector agropecuario, en contraste con las otras tres grandes regiones que han privilegiado a los sectores manufacturero y de servicios dentro de sus estructuras económicas. No obstante, la cercanía de la región Noroeste con un mercado altamente demandante, aumenta la competitividad de sus productos agropecuarios de exportación, por lo que resulta menos vulnerable que la región Sur-Sureste.

En general, los estados de menor ingreso *per cápita* entre 1993 y 1999 son los que mantienen un crecimiento menos dinámico y amplían la desigualdad. La tasa media de crecimiento del producto interno bruto estatal entre 1993 y 1999 rebasó, en las regiones del Norte y del Centro-Occidente, el promedio nacional anual de 4.2%, mientras que en el Centro y en el Sur-Sureste resultó inferior. Además, las diferencias de concentración poblacional entre las distintas regiones muestran que está lejana la convergencia de todas ellas en cuanto a ingresos *per cápita*.

El crecimiento regional proviene de varias fuentes. Tres de éstas combinadas: la especialización regional, el empuje de la inercia de la dinámica nacional y la competitividad de algunos sectores revelan contrastes marcados entre las regiones. Únicamente el Noreste y el Centro-Occidente mantienen desde 1993 hasta 1999 índices favorables a la combinación de los valores de las tres variables. Como uno de los elementos básicos para el crecimiento, la competitividad se vuelve un factor clave para alcanzar tasas de desarrollo elevadas. Debido a que la competitividad depende principalmente de la inversión en capital humano y físico, de la velocidad con que se adopta nueva tecnología, de la capacidad de adaptación al cambio y de la eficacia con que se aprovechan los recursos, los retos se agigantan para aquellas regiones donde los niveles promedio de educación y salud impiden la agilidad de respuesta.

El crecimiento económico de las regiones encabezadas por las cuatro grandes metrópolis, que está respaldado por la actividad de la industria de transformación, cobra también su factura ambiental.

La centralización de la industria, junto con el acelerado crecimiento demográfico y la falta de planeación en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales han traído consigo un deterioro ambiental grave. La contaminación atmosférica y del agua y el mal manejo de los desechos sólidos son algunas consecuencias preocupantes.

Por su parte, la demografía también muestra interesantes correlaciones con el desarrollo, creando en algunos casos círculos virtuosos y en otros círculos negativos que es necesario romper. Tal es el caso de la tasa de natalidad: en 1997 se registraron las más bajas en Baja California, Sonora, Nuevo León, Tamaulipas y Distrito Federal, es decir, en entidades con alto crecimiento económico; mientras que las mayores tasas de natalidad y fecundidad se presentaron en las regiones Centro, Centro-Occidente y Sur-Sureste.

De igual manera, los porcentajes de analfabetismo más bajos se presentan también en el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Sonora; mientras que los más altos se ubican en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Estas graves diferencias incrementan y agudizan las dificultades para resolver las necesidades reales de los habitantes de las regiones más pobres del país.

Los estados del Sur-Sureste viven un gran rezago. Estudios recientes sitúan a la población de esta región en los estratos socioeconómicos más bajos. La actividad económica se ubica principalmente en el sector primario y es, por desgracia, de baja productividad; el desempleo y el subempleo son altos; hay fuerte inmigración procedente de Centroamérica; la infraestructura física es deficiente en casi todos los sectores, sobre todo en servicios básicos, vivienda, comunicaciones e instalaciones industriales. Todo ello refleja la necesidad de una ingente inversión y de mayor integración con nuestros vecinos centroamericanos, así como la exigencia de introducir procesos educativos de calidad que disminuyan las fuertes desigualdades sociales y culturales como condición de despegue.

La responsabilidad del Ejecutivo Federal es crear las condiciones para propiciar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y estados del país. Sin embargo, una cosa ha sido el principio federalista emanado de la Constitución y otra muy diferente su aplicación objetiva y congruente con la realidad del país y de las regiones y estados. En el último lustro hubo avances en la descentralización de la educación, la salud, la infraestructura social y otros rubros. Simultáneamente, se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas (participaciones federales) y se crearon las transferencias condicionadas (Ramo 33). Empero, la mayor debilidad de este proceso ha sido la baja participación de los estados y municipios, que

no han tenido una actividad recaudatoria verdaderamente responsable ni han contado con las facultades tributarias deseables. También se observa un sub-ejercicio de los presupuestos públicos por aplicación a destiempo de los mismos.

El gasto federal como porcentaje del PIB aplicado a las distintas regiones del país entre 1995 y 1999 no se tradujo en un impulso al crecimiento económico de las mismas. Resulta paradójico que mientras que en la región Sur-Sureste el gasto público correspondió a 13.3% del PIB, se haya alcanzado solamente una tasa de crecimiento media anual del PIB de 2.9%, cuando que la tasa media de crecimiento del PIB en la región Noreste fue de 6.7% y el gasto público federal de tan sólo 5.5% como porcentaje del PIB. No se observa hasta ahora que la tendencia a ejercer un mayor gasto en aquellas entidades con mayor rezago social se haya traducido en un crecimiento favorable. Un sector privado poco dinámico, la ausencia de instituciones y los enormes rezagos de los que se parte han tenido ciertamente que ver con la obtención de los bajos resultados.

Las desigualdades que se han derivado de la discrecionalidad política, de prácticas corporativistas y clientelares y de una estructura jerárquica centralizada sin participación social auténtica son fácilmente observables en la ineficacia con que se han aplicado los recursos. En este momento histórico, la necesidad de un cambio de visión es ineludible si no se quiere llevar al país a vivir dinámicas que incrementen la pobreza y la exclusión, propiciadas por un proceso globalizador atento sólo a la reacción de los mercados y que disocia el crecimiento económico de los necesarios y condicionantes desarrollos regional, social, político y cultural de toda la nación.

Objetivo rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado.

El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana.

El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo Federal. Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización.

Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal. Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas del país.

Estrategias.

a). Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.

La introducción de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, servicios comunitarios básicos, telefonía y tecnología digital) para el desarrollo económico en regiones con altos rezagos sociales será complementada con la formación de capital humano,

en especial de empresarios y trabajadores comprometidos con la productividad y la competitividad, así como con la integración inteligente de cadenas productivas que, en cuanto tales, posean ventajas competitivas y no solamente comparativas. Además de tomar en cuenta la vocación natural de cada región, se conformarán agrupamientos empresariales que agreguen valor a los productos regionales. Con recursos federales, se apoyará el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.

De manera especial se dinamizará la economía de la región Sur-Sureste, que es la más rezagada.

Se impulsará la instalación de empresas locales, nacionales e internacionales que aprovechen la destreza de la población, generen empleos bien remunerados y promuevan la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de exportación. Es responsabilidad de toda la sociedad impulsar programas que rompan la transmisión generacional de la pobreza, creen nuevas oportunidades para niños y jóvenes actualmente marginados y eleven la calidad de vida de los pobladores. Se buscará una mayor integración con los países centroamericanos para conformar una vasta región donde, con base en las ventajas de los tratados comerciales, pueda constituirse una zona de oferta y mercado multilateral de importantes dimensiones.

Se apoyará el desarrollo de mercados regionales para promover la incorporación de valor agregado y una adecuada comercialización de los productos obtenidos en la región, alentando la vinculación de los productores y comercializadores ubicados en las diferentes etapas de las cadenas productivas.

b). Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.

El Ejecutivo Federal apoyará a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos de suelo previstos por cada administración. Se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. También se cuidará que estados y municipios procuren la seguridad física de las personas, impidiéndoles asentarse en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales.

c). Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.

La protección y restauración del hábitat natural de las diferentes zonas se mantendrán como propósitos no discutibles en los procesos de desarrollo económico. Existen grandes retos relacionados con la integridad de los ecosistemas. El saneamiento y aprovechamiento de aguas residuales, la conservación del suelo fértil evitando la conversión de suelo agrícola en suelo urbano y del suelo forestal en suelo agrícola, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, la preservación de la diversidad biológica y una explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables serán aspectos a contemplarse y respetarse por quienes deseen emprender o mantener actividades económicas.

d). Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.

Se fortalecerán las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad.

e]. Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.

La inclusión de polos de desarrollo en las microrregiones será un factor que, haciendo viable el desarrollo económico interno de una región, facilite también el arraigo de la población económicamente activa en sus lugares de origen, regule el crecimiento de localidades aledañas al polo y evite los problemas de desintegración familiar y la pérdida de las tradiciones locales.

f]. Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

El Ejecutivo Federal compartirá responsabilidades con las autoridades locales en el diagnóstico, detección de necesidades, alternativas de solución y acciones concretas que permitan potenciar y explotar racionalmente los recursos de cada región, preservando la cultura, costumbres, derechos y medio ambiente de la población.

g]. Desarrollar las Fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.

En la Frontera Norte se atenderán los rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicaciones y transportes, y de servicios de agua, para enfrentar con éxito las demandas de la población y aprovechar el potencial del mercado vecino, así como ofrecer más y mejores oportunidades de trabajo y un trato digno, sin corruptelas, a los migrantes provenientes del resto del país y a los paisanos que reingresen de modo provisional o definitivo a México.

En la Frontera Sur se favorecerá una posible integración con Centroamérica en materia de energía, comercio de productos regionales y comunicaciones, así como para impedir el incremento en la vulnerabilidad de los grupos étnicos y sociales que se desplazan a través de la misma y para proteger con una fuerte estructura aduanera el territorio nacional contra el contrabando de bienes y personas y contra todo tipo de actividades delictivas.

6.3.5. Desarrollo sustentable.

Diagnóstico.

Desde la perspectiva del crecimiento con calidad, y de manera complementaria al objetivo rector 5.3.5, desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, la acción gubernamental identifica los siguientes siete aspectos torales que cubren el espectro de la problemática ambiental, desde una perspectiva global hasta la acción local.

El suelo representa el sustrato básico para la producción, al tiempo que en él se desarrollan los procesos esenciales para la conservación de los ecosistemas. El deterioro de los suelos provoca la desertización, fenómeno que se asocia a la disminución de la capacidad productiva, a la pobreza rural y a la pérdida de servicios ambientales. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria.

Por su parte, la deforestación y el cambio de usos del suelo forestal a tierras para pastoreo y otras actividades agropecuarias representa hoy día una amenaza para la subsistencia de especies endémicas y para la interacción adecuada bosque-suelo que permita, sobre todo en los ámbitos periurbanos, la recarga de mantos acuíferos, el mantenimiento de la cubierta vegetal y la captura de carbono.

Existen cerca de 650 acuíferos distribuidos en el país que suministran aproximadamente la tercera parte de la extracción nacional de agua para todos los usos y en caso de sequías pro-

longadas constituyen la reserva más importante del recurso. Aproximadamente 100 acuíferos se encuentran sobreexplotados y de ellos se extrae 66.6% del agua subterránea que se emplea en el país.

Las descargas de aguas residuales, sin tratamiento, ocasionan grados variables de contaminación en los cuerpos de agua superficiales del país, lo que limita el uso directo del agua, y representan un riesgo para la salud. Las cuencas con mayor grado de contaminación son Lerma, Alto Balsas, Alto Pánuco y porciones del Bajo Bravo.

Las consideraciones ambientales en el diseño de políticas públicas implica un desafío. Durante décadas se ha realizado una gestión ambiental desarticulada, que otorgó prioridad al aprovechamiento de los recursos naturales sobre la preservación de los mismos. Hoy se requiere la actualización de los instrumentos que permitan una gestión del medio ambiente y de los recursos naturales acordes con los imperativos del desarrollo sustentable del país.

La industria es un factor determinante en la generación de contaminantes y, si éstos no son bien manejados con tecnologías limpias, son un factor de riesgo para la salud humana. Sin embargo, el cuidado ambiental se constituye en una fuente de mejora del desempeño ambiental, creando oportunidades de ahorro y de negocios.

En México, al igual que en el resto del mundo, los conocimientos básicos sobre los problemas ecológicos no son suficientes para garantizar políticas de desarrollo sustentable. Por ello, es imprescindible desarrollar líneas de investigación dirigidas a la identificación y resolución de problemas ambientales específicos y prioritarios.

La investigación dirigida a asuntos ambientales específicos requiere una cantidad permanente y creciente de recursos financieros que, además de las fuentes internas, debe complementarse con el apoyo de fuentes externas, tales como agencias de financiamiento, iniciativa privada y fundaciones.

Por otra parte, la limitada capacidad nacional para la innovación tiene como consecuencia que las empresas tiendan a comprar tecnología incorporada y no incorporada, en lugar de intentar desarrollarla en el país. Conforme a lo anterior, se tiene un grupo de científicos que concentran su esfuerzo fundamentalmente en investigación básica y aplicada, y empresas nacionales que compran la tecnología en el exterior, por lo que un gran problema es que no existe una vinculación entre la oferta y la demanda de conocimientos científicos y tecnológicos.

La educación, la capacitación y la cultura ambiental constituyen una de las principales herramientas en el proceso de protección, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, considerando que no son medidas correctivas, sino que tienen un carácter más inclinado hacia los aspectos de la prevención. Asimismo, es crucial mantener y fortalecer las capacidades técnicas y la infraestructura institucional que ha adquirido el gobierno como elemento que articule a futuro acciones en diferentes plazos.

El gobierno es un importante agente ambiental en sus propias operaciones por lo que los programas de eficacia energética, de compras "verdes", de conversión de combustibles, de reciclaje, reducción y reuso de materiales, entre otras acciones que han sido emprendidas de manera aislada por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, representan una oportunidad tanto de contribuir al mejoramiento del ambiente y al uso sustentable de los recursos naturales como de hacer patente el compromiso del Ejecutivo Federal con el desarrollo sustentable de nuestro país.

Asimismo, el Ejecutivo Federal reconoce el valor intrínseco de las medidas a favor del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, y también, en el plano internacional, la

importancia de la Agenda 21 como elemento rector de los compromisos que México ha suscrito con la comunidad internacional y como referencia para la acción ambiental en nuestro país.

Ante la polémica internacional sobre el calentamiento global, el grado de desarrollo de nuestro país no permite el establecimiento de objetivos de reducciones absolutas en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, se mantiene el compromiso de promover las medidas de mitigación que no atenten contra el desarrollo nacional.

Objetivo rector 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable.

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura en favor del medio ambiente.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos. Otros indicadores serán la introducción de contenidos específicos sobre este tema en los diferentes niveles y tipos educativos.

Estrategias.

a). Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.

Apoyar ante los sectores productivos y la sociedad la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo; promover la gestión eficiente de los bosques y alcanzar el uso equilibrado del agua en cuencas y acuíferos, y apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

Dada la baja explotación racional de los bosques, resulta necesario aumentar la superficie forestal con aprovechamiento sustentable y contribuir además, de esta manera, a mejorar las condiciones de vida de la población que habita en esas regiones. Los niveles actuales de explotación de las reservas de agua de la nación no son sustentables y, de seguir así, se colapsarán en el mediano y largo plazos; de ahí la importancia de reglamentar el uso y explotación de los acuíferos y mejorar el uso del agua extraída.

En cuanto a las descargas de aguas residuales, se elaborarán programas específicos para dar tratamiento a estos afluentes de acuerdo con la normatividad vigente.

Se debe además incrementar y profundizar el apoyo de los dueños de los recursos forestales con la finalidad de recuperar la vocación forestal en tierras montañosas y cuencas altas.

b). Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.

Implantar una gestión ambiental subsidiaria, federalista y participativa de los actores locales del desarrollo que propicie la protección integral del medio ambiente y de los recursos naturales.

Será necesario desarrollar convenios de colaboración y participación apegados a la estructura político-administrativa, en los que se transfieran atribuciones, funciones y recursos de los estados y municipios. Así se fortalecerá el federalismo y se asegurará la atención integral y directa de los asuntos ambientales de cada región. También será necesario que dicha política cuente

con la colaboración de otras dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno para capitalizar esfuerzos compartidos en el cumplimiento de la ley.

c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

Realizar investigación científica y tecnológica de alta calidad que apoye la toma de decisiones en materia ambiental; desarrollar, adaptar y transferir tecnología, y propiciar la adopción por parte de los sectores productivos de tecnologías eficientes y limpias, así como de esquemas de autorregulación ambiental.

Será necesario desarrollar políticas que favorezcan las inversiones en prevención y control de la contaminación industrial.

Estimular la formación de recursos humanos de alto nivel y alinear las políticas orientadas a la educación superior y el posgrado.

d]. Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Propiciar condiciones que permitan a los diversos sectores de la población contar con información y conocimientos para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio ambiente, con habilidades y aptitudes para establecer nuevas formas de relación con el entorno natural, y para que un número mayor de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales, modifiquen sus valores y actitudes respecto a su medio natural.

Las relaciones predominantes entre el gobierno y la sociedad se han caracterizado por una limitada cooperación, a menudo acompañada de desconfianza, lo que ha conducido al fracaso de las políticas de conservación que tradicionalmente han sido un tema de política nacional e internacional. Lo anterior refuerza la necesidad de crear mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como replantear los instrumentos de incorporación de grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas.

La comunicación entre los creadores, promotores y usuarios de información ambiental es inadecuada. Proporcionan información los científicos, los productores o los servidores públicos; las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las instancias académicas y gubernamentales son también promotores del uso de la información ambiental. Sin embargo, el conocimiento y la información no fluyen de manera adecuada. Por ello, se diseñarán fórmulas de participación que logren integrar estos grupos.

e]. Mejorar el desempeño ambiental de la Administración Pública Federal.

Promover el establecimiento de políticas y lineamientos ambientales que puedan ser aplicados en todos los procesos operativos y toma de decisiones de las instituciones gubernamentales, así como una cultura de responsabilidad ambiental que contribuya al bienestar de la sociedad.

El Estado mexicano posee empresas del sector energético que, por su naturaleza, se ubican en regiones donde existen ecosistemas altamente susceptibles de ser dañados y que están en riesgo constante por su operación. Por ello, se mejorarán en forma continua los procesos industriales de las empresas paraestatales y se asegurará el pleno cumplimiento de la normatividad ambiental.

f]. Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.

Con el propósito de dar cumplimiento a la Agenda y continuar trabajando en un modelo de desarrollo sustentable que requiere cambios no sólo en los ámbitos institucional, legal y normativo, sino también cambios culturales que se traduzcan en modificaciones en los patrones de producción y consumo de la sociedad en su conjunto.

g]. Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Fomentar la introducción de las variables ambientales en las políticas, normas y programas sustantivos en el sector económico, particularmente en lo que se refiere al uso de energéticos y combustibles fósiles.

7. Área de orden y respeto.

7.1. Introducción.

La soberanía nacional, en su sentido más amplio, salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de derecho. México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática.

Una de las prioridades del gobierno actual es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de Derecho.

Las bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida, se encuentran en la estabilidad política y social del país.

Los mexicanos queremos convivir en armonía con un sistema político que, a la vez que procese adecuadamente los conflictos, nos permita coexistir en la diferencia y unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común.

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadanas.

Como un gobierno que se ha propuesto consolidar la democracia y eliminar todo vestigio de autoritarismo, formarán parte esencial del quehacer político y de las acciones que se realicen, la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos; la tolerancia; la libertad de expresión; la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental y la rendición de cuentas.

El Ejecutivo apegará estrictamente su conducta a los principios del Estado de Derecho y contribuirá a que la población observe las normas jurídicas. Mantendrá fidelidad a las formas democráticas de ejercicio del poder público propias de todo Estado Democrático.

Para tener vigencia, la democracia requiere una actitud y una conducta consecuentes de parte de las autoridades públicas, de los actores políticos y de la población en general, que refleje los valores democráticos, que manifieste compromiso con el interés público y que externé un sentido de corresponsabilidad.

En esta tarea existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos. Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de Derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. El esfuerzo del Ejecutivo Federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.

En el área de orden y respeto, las aspiraciones de los mexicanos para el año 2025 pueden expresarse así:

Un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país.

Un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de Derecho, en el cual exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

Una nación con sólidas credenciales democráticas que se reflejen en el ejercicio del poder público; el procesamiento institucional de conflictos; la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Para garantizar estas expectativas ciudadanas, la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

En este contexto, la visión del gobierno es la de consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al Estado de derecho; se procure, eficaz y honestamente, la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente de género, condición social o étnica.

Así se construirá una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, lucha permanente y vigorosamente contra la impunidad, la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y en donde se consolide, cada día, la estructura política del pacto federal, la democracia y la vida republicana, con la participación creciente de la población en las definiciones y tareas nacionales.

7.2. Antecedentes.

En regímenes anteriores el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del gobierno federal carecían de una perspectiva integral, lo cual reflejaba una insuficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional. Esta situación condujo, en muchas ocasiones, a la duplicidad de funciones con el consecuente derroche de recursos y la reducida eficacia en los resultados.

Existe la necesidad fundamental de que, como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano cuente con información para garantizar la seguridad nacional. El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen.

La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Por décadas la gobernabilidad del país se sustentó en la concentración y centralización del poder, en un presidencialismo en el que se ejercieron facultades metas constitucionales, en acuerdos clientelares y en una participación ciudadana acotada.

El Estado requiere reformarse, entre otras vías, mediante una revisión integral de la Constitución, dirigida a lograr el correcto funcionamiento de sus instituciones y adaptarlas a las circunstancias actuales.

Es necesario revalorar el papel de los ciudadanos en el desarrollo integral del país, pues aún existen obstáculos para el florecimiento de una cultura cívica participativa y responsable. Esto ha impedido que las personas desarrollen plenamente las destrezas y habilidades requeridas para trabajar productivamente con otros en la promoción de intereses y en la solución de problemas comunes, así como para promover causas sociales o políticas.

Un rasgo fundamental de las sociedades democráticas es el libre flujo de la información. Sin embargo, el acceso a información de fuentes oficiales estuvo acotado en nuestro país. Por lo que respecta a la radio y la televisión, es necesario fortalecer la función social que les corresponde desempeñar en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a la media propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La excesiva concentración del poder en la Presidencia de la República desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

Ello afecta la equidad en el acceso de los mexicanos a oportunidades, así como en sus niveles de vida. Muchos males se explican por un centralismo absorbente, un federalismo simulado que concentraba de manera excesiva el poder y mantenía mecanismos de control político y financiero.

La distribución de competencias reales y formales entre la Federación, los estados y los municipios no favoreció la aportación óptima de todos los ámbitos de gobierno a favor del bien común. La promoción del interés público muestra ineficacias derivadas de una inadecuada organización de los espacios de competencia que limita las atribuciones, las responsabilidades, así como los recursos de que disponen las entidades federativas y los municipios.

Este gobierno está obligado a propiciar el cambio mediante la democratización profunda de la vida nacional: el impulso a una coherente arquitectura de gobiernos; el desempeño eficaz

y transparente que tienen encomendadas las autoridades; la contribución a la vigencia de la división de poderes; la promoción del diálogo respetuoso y permanente entre los poderes de la Unión, privilegiando siempre el interés superior del bien común; la negociación tolerante, libre, propositiva y responsable que dé lugar a la construcción de convergencias entre los distintos actores políticos, económicos y sociales; el respeto irrestricto a la libertad de expresión, así como la apertura de la política y el ejercicio del poder a la participación y el control desde la base social, pues constituyen pilares del Estado democrático.

La insuficiente rendición de cuentas por parte del poder público, así como la escasez de instancias de participación y de control ciudadano, limitaron la construcción de un esquema eficaz de seguimiento y de evaluación de los alcances y logros de las metas propuestas. Esto propició la improvisación, la discrecionalidad en la realización de los programas, la pobreza de resultados y un problema cuyo combate será una tarea primordial de la nueva administración: la corrupción y la impunidad. La impunidad y la corrupción han degradado nuestra vida pública, además de haber lesionado gravemente nuestra economía y nuestro prestigio.

Nuestro país ha visto empañada su imagen y autoridad moral internacional por el descrédito en materia de derechos humanos. El nuevo gobierno está llamado a promover una cultura que consolide su respeto y repudie cualquier violación a los mismos.

Las insuficiencias del marco normativo e institucional abrieron espacios a la impunidad y a la proliferación de vicios que minaron la vigencia del Estado de Derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana por la incapacidad de respuesta de las instituciones, lo cual ubicaba al país en una situación de vulnerabilidad en temas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, derechos humanos, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo.

El nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en las formas de ejercer el poder público, así como en la operación de la Administración Pública Federal. Las instituciones se deben apuntalar y fortalecer, a fin de garantizar los intereses vitales del Estado mexicano, tales como la seguridad pública. Se debe lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz del Ejecutivo Federal.

Este gobierno asume los siguientes objetivos rectores en el área de orden y respeto:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

7.3. *Objetivos rectores y estrategias.*

7.3.1. *Independencia y soberanía.*

Diagnóstico.

En México la defensa de la soberanía está sustentada en una larga tradición diplomática de defensa a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Hoy día las relaciones internacionales están cada vez más fundamentadas en los ideales de cooperación y en fórmulas de interdependencia que propicia la globalización. Por ello, aunque siempre alerta a las presiones internacionales, actualmente el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional.

La soberanía nacional se sustenta en la fortaleza de los esfuerzos para el desarrollo nacional y en la vigencia de la democracia. No obstante hay riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental. En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales.

El escenario internacional actual y previsible en el futuro mediato está marcado por la distensión, la cooperación y la interdependencia de los pueblos.

En el norte de nuestro país compartimos una frontera considerada como una de las más dinámicas y complejas entre países vecinos en el mundo debido a la profusa red de relaciones económicas, sociales, familiares y culturales establecidas a ambos lados de la línea divisoria y que además representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos.

El sur es otro lugar de encuentros y oportunidades para ensanchar la hermandad y promover el desarrollo de nuestros pueblos de la región Sur-Sureste, en conjunción con los pueblos centro y sudamericanos. Sin embargo, también en la frontera sur se registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que es necesario controlar.

Ante este nuevo horizonte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras.

Nuestro país enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar:

- El tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionalmente ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales.
- El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo la globalidad, buscan evadir las leyes de los estados nacionales.
- Las carencias y rezagos que existen en las zonas deprimidas de nuestro país, en las que es necesario prestar apoyo realizando tareas de índole social, educativa y de salud.
- El maltrato a los migrantes extranjeros en nuestro territorio se debe erradicar para ser congruentes con la defensa de nuestros migrantes en el extranjero.

En materia de flujos y movimientos migratorios es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros que se internan ilegalmente en el territorio nacional. Por otra parte, los 170 puntos de internación a cargo del Instituto Nacional de Migración no cuentan con el personal, las instalaciones y el equipo necesarios para un adecuado desempeño de sus funciones.

Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de enervantes, del aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres.

Son éstas las amenazas a las que las Fuerzas Armadas han combatido de manera ejemplar y cuyo esfuerzo es necesario continuar. Las Fuerzas Armadas erradicaron cultivos ilícitos en más de 168000 hectáreas en el periodo de 1995 a 2000 y aseguraron casi 3000 toneladas de marihuana y más de 76 toneladas de cocaína en el mismo lapso.

Las emergencias que ponen en peligro a la población son riesgos ciertos. Las instituciones armadas han brindado auxilio y protección de manera oportuna y eficaz. En el año 2000 participaron en la extinción de más de 1500 incendios forestales y además han brindado un promedio de 300000 servicios médicos por año.

El apoyo del personal de las Fuerzas Armadas es fundamental en las actividades relativas a la vigilancia del territorio, del espacio aéreo y de los mares nacionales; en el control de armas de fuego; en el uso de explosivos, así como en las tareas sociales y de auxilio a la población civil.

Estrategias.

a]. Preservar la soberanía de nuestro territorio.

Realizar acciones preventivas mediante la vigilancia del espacio aéreo, de las fronteras, la masa continental, el mar territorial y las aguas interiores, con el fin de asegurar las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.

b]. Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.

Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, a fin de que el resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas siga siendo una contribución real, permanente y fundamentada para el desarrollo y la estabilidad nacionales. Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles.

Garantizar la protección civil ante desastres ocasionados por fenómenos naturales o provocados por el hombre, brindando apoyo permanente a las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

Cuidar el patrimonio natural del país, así como vigilar la buena administración de los recursos naturales, lo que implica un aprovechamiento y un uso racional y sustentable de los mismos.

c). Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.

Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto.

d). Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.

Fortalecer los programas del Servicio Militar Nacional para que el joven mexicano por obligación y las jóvenes mexicanas voluntarias, presten su esfuerzo en beneficio de sus comunidades, particularmente en actividades relacionadas con la educación extraescolar y física, así como de auxilio a la población en casos de desastres y de labor social.

Mejorar la estructura jurídica de las Fuerzas Armadas, con especial atención a las estructuras administrativas y a los derechos humanos en el seno de sus dependencias, así como al desarrollo de sus funciones institucionales y a los órganos del fuero de guerra, para que sigan contribuyendo de manera permanente al desarrollo y la estabilidad de la nación.

Con el objetivo de promover la equidad y el desarrollo de oportunidades se incrementará la participación de la mujer mexicana en las Fuerzas Armadas y se fortalecerá la política de mejoramiento económico individual para el personal del activo, retirados y sus derechohabientes. Para optimizar funciones y procedimientos logísticos se fortalecerán las capacidades de la industria militar y se encauzarán algunas ramas de la industria nacional relacionadas con la seguridad.

e). Impulsar el desarrollo marítimo nacional.

Vincular a la Secretaría de Marina con otras entidades públicas y privadas involucradas en el impulso, fortalecimiento y desarrollo de la investigación científica y tecnológica para explotar eficaz y racionalmente los recursos de las zonas marinas mexicanas. Repercutir positivamente en el desarrollo económico del país protegiendo el patrimonio marítimo para que los mexicanos lo aprovechen en su beneficio.

Aunado a lo anterior, la Armada desarrolla operaciones de apoyo para proteger la vida humana en el mar y garantizar el cumplimiento de la normatividad en materia de protección del medio ambiente y explotación de recursos. Esto influye directamente en el desarrollo de las actividades pesqueras, turísticas, de transporte e investigación en el medio marítimo.

f). Ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.

Promover temas de interés nacional en América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Medio Oriente y África, mediante el fortalecimiento o establecimiento de mecanismos de diálogo, concertación política y cooperación, así como de planes y programas bilaterales

y multilaterales que apoyen el desarrollo económico y social de México y permitan enfrentar desafíos de orden internacional, sobre todo en el diseño de una estrategia para enfrentar la delincuencia organizada.

g]. Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero. Impulsar una política de migración internacional de largo plazo, coherente con los principios de la política exterior de México que, a partir de la consideración de la pluralidad de las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, defina con claridad los mecanismos de entendimiento y de regulación migratoria con otras naciones y organizaciones internacionales y que defienda los derechos de los mexicanos en el exterior y fortalezca su sentido de pertenencia. Participar activamente en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los connacionales, en el ámbito de la competencia laboral internacional.

Formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México. Por otra parte, elevar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios.

7.3.2. Seguridad Nacional.

Diagnóstico.

En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.

La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado.

El proceso de democratización del régimen político mexicano plantea la exigencia indispensable de salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Una visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene como corolario el diseño de una política de seguridad nacional. La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático.

El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

Por esta razón se presenta la impostergable necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población.

En este sentido es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio.

El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.

Los efectos adversos de los fenómenos naturales hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la vida y las propiedades de la población.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia.

A partir de esta valoración se buscará establecer un sistema de investigación y análisis sobre los riesgos que amenazan la seguridad nacional que contribuya a preservar y consolidar dicha seguridad dentro del nuevo arreglo democrático.

Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.

Estrategias

a]. Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

Dar coherencia, unidad y amplitud de visión a la estrategia de seguridad nacional, elaborar definiciones actualizadas de interés y de seguridad nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país y someter a los aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.

b]. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.

Las acciones a cargo de las instancias del Ejecutivo Federal habrán de realizarse con base en una precisión de principios rectores de defensa de la seguridad nacional y con una identificación clara de los riesgos, presiones y adversidades.

Asimismo, habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectarla: la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización. Otra consideración es que en una sociedad plural como la mexicana, donde conviven distintos intereses, el Estado tiene la obligación de afrontar los desafíos y riesgos producto de la interacción y posible fricción entre los mismos, con políticas y estrategias en los que siempre prevalezca el Estado de Derecho como premisa de acción.

c]. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.

Realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a la seguridad nacional que posibilite la elaboración de una agenda de riesgos sistematizada, a fin de diseñar las políticas para su prevención y contención. Coadyuvar en el sostenimiento de una visión estratégica que defina políticas de Estado que conduzcan el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país.

d]. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional y de la promoción del interés nacional.

e]. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional.

7.3.3. Gobernabilidad democrática.

Diagnóstico.

La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades metaconstitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que

se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública.

La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades federales y estatales se fue alejando del espíritu constitucional.

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada.

En ocasiones, el sistema político no supo estimular el papel que a los ciudadanos corresponde desempeñar en toda democracia.

La creciente complejidad de la sociedad mexicana fue dando origen a un mayor cúmulo de demandas de corte diverso que, aunadas a la construcción de nuevas reglas para la competencia político-electoral, dieron lugar a una integración plural de los cargos de elección popular.

El Estado mexicano enfrenta hoy nuevos desafíos y necesidades que plantean las circunstancias actuales. Por otra parte, es posible incrementar la eficacia con que el Estado satisface el interés público y contribuye al bienestar de los mexicanos. A lo largo de décadas se han acumulado insuficiencias e inconsistencias en el sentido y contenido de algunos de los preceptos constitucionales. Por ello, es necesario emprender una revisión exhaustiva, crítica y plural de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El perfil de la cultura política predominante no corresponde al que requiere la vigencia y subsistencia de un sistema político democrático. Dentro de los factores que, a lo largo de décadas, han dado lugar a esta situación se encuentran las insuficiencias de nuestra democracia, las actitudes autoritarias, el paternalismo, la omnipresencia del Estado, el clientelismo, los bajos niveles educativos con que ha contado la población, la ausencia de una contribución sistemática a la formación ciudadana por parte del sistema educativo nacional, la escasez de prácticas ciudadanas, la insuficiente identificación de la población con los partidos políticos, el desprestigio de la política, los bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como la insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y la televisión.

Si bien en los últimos años el Instituto Federal Electoral ha emprendido importantes esfuerzos en la promoción de la educación cívica, todavía no se ha logrado la suficiente articulación de esfuerzos con el Ejecutivo Federal y, asimismo, la interacción de la Secretaría de Gobernación con la Secretaría de Educación Pública ha sido marginal y distante. De acuerdo con indicadores correspondientes al periodo 1997-2000, la alta participación electoral contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales y civiles y a otras actividades no lucrativas.

Participación electoral de los ciudadanos en elecciones presidenciales 1982 – 2000		
<i>Año</i>	<i>Lista nominal (miles de personas)</i>	<i>Total de votos (miles de personas)</i>
1982	32,386.0	20,956.8
1988	38,487.0	17,992.2
1994	45,729.1	33,782.6
2000	58,782.7	37,601.6

Fuente: IFE

A pesar de su actividad, la sociedad civil aún no despliega toda su fuerza y vigor. En los ciudadanos existe un enorme potencial que no ha sido debidamente incentivado ni capitalizado en favor del desarrollo político y social del país. La falta de un marco normativo que fomente las actividades de desarrollo social constituye un ejemplo.

Por otra parte, se carece de figuras de democracia directa en el nivel federal, como son el referéndum y el plebiscito. Los ciudadanos no han contado con un entorno favorable ni con condiciones de experiencia que favorezcan su capacidad para articular sus esfuerzos con los desarrollados por otros individuos en pos de una causa común.

El libre flujo de la información es condición necesaria de una gobernabilidad democrática. En México el acceso a información de fuentes oficiales estuvo restringido sin que existiese un marco regulatorio que precisara las condiciones para que los ciudadanos pudieran tener acceso a información en poder de autoridades gubernamentales. Por otra parte es necesario fortalecer la función social que corresponde desempeñar a la radio y la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a la media propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La falta de continuidad en la instrumentación de políticas públicas en materia religiosa ha impedido garantizar a plenitud el ejercicio de la libertad de creencias y de culto, así como consolidar la cultura de la tolerancia y respeto a la pluralidad religiosa, en el contexto de una sociedad abierta y plural. Ello ha dificultado que se reconozca y entienda cabalmente el aporte sociocultural de las religiones y valorar, en su real magnitud, la acción ministerial de las instituciones religiosas. Se carece de mecanismos institucionales, eficaces y transparentes, que permitan articular la colaboración en diversos ámbitos entre las tareas públicas y las realizadas por las instituciones religiosas.

Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

Estrategias.

a). Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

Se partirá del principio de que el gobierno debe tener como fuente y destino al ciudadano. En consecuencia, se promoverá la cabal observancia de los mandatos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La democratización del ejercicio del poder público guiará las tareas de la Administración Pública Federal. Para ello, se pondrá especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política.

La Administración Pública Federal cuidará de prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos y dará seguimiento especial a las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirija a autoridades del Ejecutivo Federal. Se alentará la expresión de la pluralidad social y política, incluyendo la manifestación del carácter pluricultural de la nación originado a partir de sus pueblos indígenas. El Ejecutivo alentará la existencia de un entorno político abierto y dinámico. Se privilegiará el diálogo para construir convergencias y alcanzar acuerdos que impulsen la consecución del interés colectivo. Se otorgará la debida consideración a las demandas legítimas y se dará adecuado procesamiento a los conflictos. Como parte del proceso de democratización se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía. Además, se manejará de manera transparente y eficiente la Administración Pública Federal.

b]. Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.

Se impulsarán cambios en el Estado mexicano, para consolidar una relación democrática con la sociedad. Un aspecto que se privilegiará es la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde la base social. Asimismo, se buscará fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima expresión de intereses. De manera complementaria se fortalecerá el sistema de representación política. Como parte del proceso de ajustes fundamentales al Estado, se trabajará para lograr una mayor eficiencia en el servicio público. Los ajustes de naturaleza constitucional que implique la reforma del Estado se impulsarán mediante la generación de convergencias políticas como parte de un proceso de revisión integral de la Constitución.

c]. Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.

Se propiciará un diálogo permanente con los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y se contribuirá a que tenga lugar una relación constructiva, digna y transparente. Con el fin de incrementar la participación de los ciudadanos vinculada a los partidos y de fortalecer la vida interna de éstos conforme a principios democráticos, se fomentará la cultura democrática entre los mexicanos.

Por otra parte, se promoverán reformas para mejorar el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales. Asimismo y dentro del ejercicio de las atribuciones propias del Ejecutivo, se contribuirá a la vigencia efectiva del orden jurídico electoral. Para extender las vinculaciones de los partidos con los mexicanos, se promoverá la ampliación del cuerpo electoral mediante la incorporación a éste de los connacionales radicados en el extranjero. En estricto apego a las atribuciones legales del Ejecutivo, se coadyuvará con las instituciones responsables en la optimización del uso de las prerrogativas de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales.

d]. Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.

Se pondrá especial énfasis en conducir los asuntos de la política interior mediante formas democráticas del ejercicio del poder público. Con este propósito se reorientarán los programas y las tareas de la Administración Pública Federal para que su trabajo contribuya a construir la nueva gobernabilidad democrática y fomente la legitimidad de las instituciones públicas. Particular prioridad tendrá la redefinición de la misión de la dependencia que tiene a su cargo la conducción de la política interior, a partir del replanteamiento de los valores que inspiran su acción.

La Secretaría de Gobernación dará especial importancia a la responsabilidad que le asigna la ley de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y de dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

e]. Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.

Apoyaremos al ciudadano para que se convierta en fuerza motora de la transformación del país. A partir de un diagnóstico de la cultura política y de la identificación de los factores que la explican, se fomentará la difusión de una cultura cívica que dé sustento a la gobernabilidad democrática. Para contribuir a esta estrategia, se ampliará el acceso de la población a la educación en general y, de manera particular, se definirá como prioridad del sistema educativo la formación cívica. En el fomento de la formación ciudadana se privilegiará la concertación intergubernamental e interinstitucional. Se incentivará que los ciudadanos sean constructores de su propio destino comunitario y se desenvuelvan de manera activa, informada, responsable y comprometida en la defensa y promoción tanto del interés público como de sus intereses legítimos, particulares y de grupo. Como parte del proceso y para fomentar la participación de los ciudadanos en la política, se contribuirá al fortalecimiento de un sistema de partidos que refleje la pluralidad del país.

Se difundirán desde el Ejecutivo los derechos, prerrogativas y deberes ciudadanos fundamentales, para contribuir a que los mexicanos estén en mejores condiciones de interactuar con su gobierno, de hacer valer sus intereses legítimos, de desenvolverse en la vida pública y de someter a sus autoridades a una efectiva rendición de cuentas. Se pondrá especial cuidado en fortalecer, con hechos y actitudes, la credibilidad de las autoridades gubernamentales y la confianza de la población en sus instituciones de gobierno.

f]. Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.

Para vigorizar la actividad social, política y económica en nuestro país, se promoverá una mayor participación ciudadana. En aplicación del principio de subsidiariedad se abrirán nuevos espacios a la acción social. Se buscará contribuir a que los ciudadanos tengan acceso a más información y dispongan de mayores capacidades y destrezas de manera que ello les faculte a participar en los asuntos públicos con mayor intensidad y contribuya a que lo hagan conforme a un sentido de corresponsabilidad y de compromiso para con el interés público.

Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la Administración Pública Federal. Se reforzarán los canales de comunicación del Poder Ejecutivo Federal con la sociedad, incluidos los de la propia Oficina de la Presidencia. Se estimulará

la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

g). Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

La Administración Pública Federal respetará de manera irrestricta las libertades de expresión y de prensa, independientemente de que las opiniones se formulen y difundan desde una perspectiva crítica a la actuación o el desempeño del Poder Ejecutivo Federal.

h). Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo Federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.

Se pondrá en marcha una nueva política de comunicación social del Ejecutivo que informe de manera oportuna a la sociedad sobre las acciones de la Administración Pública Federal, para que la ciudadanía esté en mejores condiciones de analizar y evaluar las políticas públicas y se fortalezca la legitimidad de las instituciones. Se promoverá una nueva relación entre los medios de comunicación, la ciudadanía y el Ejecutivo Federal que refleje el sentido humanista y de cercanía a la población de las instituciones. Para ello se coordinará eficazmente la política de comunicación social de la Administración Pública Federal, se fortalecerá la instancia de comunicación social de la Presidencia de la República y se promoverá una eficiente administración y utilización de los tiempos oficiales. Además, se instrumentará una política dirigida a dar transparencia al gasto en materia de comunicación social de la Administración Pública Federal.

i). Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desplegarán esfuerzos para difundir información de interés público con la que cuenten. En cuanto a solicitudes de información, se garantizará la absoluta transparencia y oportunidad en el manejo y acceso de los ciudadanos a documentos emitidos por fuentes oficiales del Poder Ejecutivo Federal que sean de interés público, sin más restricciones que las que establezca el marco jurídico con el objeto de proteger el interés nacional y la vida privada de las personas.

Se promoverá el establecimiento de nuevas normas que regulen esa apertura a los ciudadanos interesados en la gestión pública, de manera que éstos puedan conocer y vigilar las acciones de las autoridades. Se contribuirá a la modernización de los sistemas con los que operan los archivos que resguardan y catalogan la información originada en instancias gubernamentales.

j). Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

Se garantizará y fomentará el ejercicio pleno de la libertad de creencias y de culto, a la vez que se preservará el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias.

A partir del reconocimiento de la labor social de las iglesias y de la aportación sociocultural de las religiones, éstas se facilitarán, se favorecerá el desarrollo integral de las asociaciones religiosas, así como su participación en programas afines con el desarrollo sustentable y se contribuirá a la preservación del patrimonio cultural de carácter religioso.

Se dará mayor transparencia a las actividades del Ejecutivo Federal en la aplicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Asimismo, se impulsará la revisión del marco legal en la materia, con la premisa de preservar el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias. Por otra parte, se promoverá la convivencia respetuosa y tolerante entre éstas. Se fomentará, con esquemas de trato igualitario, la interlocución del Poder Ejecutivo Federal con las instituciones religiosas. También se favorecerá la colaboración entre los tres órdenes de gobierno que contempla la ley de la materia. Se fomentarán mecanismos para facilitar el acceso de asociaciones religiosas a instalaciones de centros de salud, de asistencia social y de readaptación social para atender peticiones de particulares sobre asistencia espiritual.

7.3.4. Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo.

Diagnóstico.

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país.

El desequilibrio entre los poderes se expresó en un ineficiente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a la vez que debilitó la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

El Gobierno Federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios. La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios geopolíticos han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social y político. La capacidad de las instancias locales de gobierno para, por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.

En el último lustro se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social, al tiempo que se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas y se crearon las transferencias condicionadas vía el Ramo 33. La mayor de-

bilidad de este proceso es que se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado.

Aportaciones y participaciones federales a las entidades federativas como proporción del PIB, 1982-2000 (millones de pesos corrientes)

Año	Aportaciones y participaciones federales
1982	1.8
1983	2.1
1984	5.4
1985	5.3
1986	5.0
1987	5.1
1988	6.3
1989	5.6
1990	6.0
1991	5.9
1992	6.1
1993	6.3
1994	6.3
1995	5.9
1996	6.2
1997	6.6
1998	6.5
1999	7.0
2000	7.2

Fuentes: -INEGI, El ingreso y el gasto público en México (varios años); Sistema de Cuentas Nacionales de México; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, 4o. trimestre de 2000.

Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada uno de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

Estrategias.

a]. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.

El Ejecutivo Federal coadyuvará a la construcción de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión, guardando, siempre, el respeto debido a los ámbitos de competencia de los poderes Legislativo y Judicial. Adicionalmente se contribuirá al proceso de vigorización del Poder Judicial, considerando que este último es un elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar al poder público que ejerce la autoridad estatal y para regular relaciones intergubernamentales en el marco de lo dispuesto por la Constitución.

b]. Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

Se coadyuvará en la renovación del marco normativo que rige la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los poderes de la Unión. Simultáneamente, se favorecerá el fortalecimiento de la imagen de los tres poderes de la Unión, de manera que las percepciones públicas sobre los mismos refuercen la legitimidad necesaria para que el poder del Estado sirva con eficacia al interés público. Por otra parte, el Ejecutivo concebirá los tiempos oficiales que corresponden al Estado mexicano en la radio y la televisión como espacios, bajo la administración del Ejecutivo Federal, en cuyo uso tienen participación los tres poderes de la Unión.

c]. Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.

En el ámbito de las responsabilidades que comparte con alguno de los otros poderes de la Unión, el Ejecutivo Federal contribuirá a que se favorezca la promoción del interés público. En aquellos asuntos que sean de especial prioridad para la nación se hará especial énfasis en propiciar acuerdos del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión y con cada una de sus cámaras en un espíritu de corresponsabilidad. Simultáneamente, se alentará una estrecha relación del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en los espacios de interacción establecidos en la Constitución y en las leyes. Para aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial Federal se someterán a consideración del Congreso reformas legales que den lugar a penas alternativas al encarcelamiento, tratándose de delitos menores. Se iniciarán reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se promoverá una política de apoyo y promoción de la defensoría de oficio, misma que incluirá esfuerzos para extenderla al fuero común y fortalecerla mediante esquemas de capacitación y de mayor remuneración. En el ámbito de la procuración de justicia, se hará más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al Ministerio Público Federal y se simplificarán los procedimientos ante éste. Para disminuir la carga de asuntos administrativos que terminan siendo resueltos con intervención del Poder Judicial Federal, se pondrá énfasis en la simplificación de los trámites y procedimientos administrativos y se crearán mecanismos que fomenten el sentido de responsabilidad de los ciudadanos para con sus obligaciones administrativas.

d). Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

e). Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

Se impulsará un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

f). Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

Se impulsarán mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

g). Impulsar el federalismo en materia económica.

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

h). Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Se transferirán atribuciones y responsabilidades educativas del gobierno federal y se compartirá mayormente el desahogo de la función educativa con los diversos órdenes de gobierno y con los agentes involucrados en el proceso de formación de las personas y la sociedad en general.

7.3.5. Población y protección civil.

Diagnóstico.

No obstante los esfuerzos desplegados en materia demográfica, los retos son todavía enormes; con 100 millones de habitantes en la actualidad, la población de México seguirá creciendo y se prevé que en el año 2025 contará con 26 millones de personas más, lo que traerá consigo una cada vez mayor demanda de empleo y de servicios esenciales, fuertes presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales que será necesario prevenir y contener y asignar cuantiosos flujos de inversión para atender las necesidades de la población. En el futuro mediano la estructura por edades de la población continuará envejeciendo gradualmente, lo que se

traducirá en un peso relativo y absoluto creciente de los adultos y adultos mayores. Asimismo, la población seguirá concentrándose cada vez más en las poblaciones del país, profundizando con ello el proceso de urbanización, lo que exigirá satisfacer los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Por su parte, el patrón de distribución territorial de la población en las zonas rurales, que se dispersa en miles de pequeñas localidades, continuará dificultando acercarle la oferta de servicios esenciales a sus residentes. Por ello, se requiere armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

La política de población se caracteriza por tener tanto una orientación multisectorial como un carácter de política pública de Estado. Ésta tiende a la evolución del cambio demográfico y sus múltiples determinantes y opera mediante la instrumentación de acciones en los ámbitos de la salud reproductiva y la planificación familiar, de la educación y comunicación sobre población y del desarrollo regional, entre otras.

Las acciones propias de la planeación demográfica son una referencia fundamental de todas las acciones y programas de gobierno y aportan elementos indispensables mediante la previsión de escenarios futuros para la formulación de las políticas de desarrollo económico y social. De cumplirse la evolución demográfica prevista por el Consejo Nacional de Población, la población mexicana alcanzaría cerca de 108 millones de habitantes en 2006 y cerca de 126 millones en 2025, lo que implica una desaceleración del crecimiento natural de 1.73% en la actualidad a 1.43% en 2006 y a 0.76% en 2025. Debido a la escala y al ritmo de crecimiento previsto, México enfrentará en los próximos años el desafío de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

El tránsito de una estructura joven a otra más madura continuará acentuándose en el futuro, lo que se reflejará en una disminución del tamaño de la población de menores de 15 y en una gradual estabilización y posterior reducción de la población de 15 a 24 años, así como en el continuo aumento de la población de adultos (25 a 64 años) y adultos mayores (65 años y más). Estas tendencias ofrecen nuevas oportunidades y condiciones más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos y simultáneamente plantean algunos desafíos emergentes que obligarán a evaluar de manera permanente los criterios de asignación de los recursos públicos. De hecho, la evolución demográfica prevista favorecerá la entrega de servicios de cobertura universal y de mejor calidad a las nuevas generaciones de niños y adolescentes. Sin embargo, también representará un enorme desafío debido a los cuantiosos requerimientos de empleo y viviendas que demanda la población joven y adulta, al tiempo que impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura de salud y seguridad social para garantizar un sustento digno a la población de edad avanzada.

Todos estos retos conllevan la necesidad de desplegar un trabajo imaginativo y responsable que contemple como premisa básica la de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, basado, entre otras muchas estrategias, en los esfuerzos dirigidos a armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.

En cuanto al registro y acreditación de la identidad de las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el exterior, hoy día no se cuenta aún con el Registro Nacional de Población que estará integrado por el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana. No se ha asignado la Clave Única de Registro de Población (CURP) a todos los mexicanos así como a los

extranjeros residentes en el país. No se ha concluido la modernización de los registros civiles en todo el territorio nacional, ni se cuenta con la información de los nacionales que no se encuentran inscritos en el Registro Civil. No se cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria que permita iniciar la conformación de la Base de Datos del Registro Nacional de Población para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (CIC) y la Cédula de Identidad Personal (CIP).

En materia de protección civil existe un escenario de riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre. Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades: falta de información y difusión, así como de una cultura de la prevención entre la población; una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización; débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información; insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes); débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil; rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada; faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales, hay una incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños. Finalmente, otra limitante del sistema es que el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.

Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.

Estrategias.

a]. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos. La consecución de los objetivos y metas de la política de población descansa en la promoción de acciones dirigidas a garantizar el ejercicio pleno del derecho de las personas a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, de acuerdo con sus deseos, valores y situación particulares. También se sustenta en estrategias orientadas a incidir en la orientación de los flujos migratorios interestatales y hacia el extranjero, mediante el fortalecimiento de las ventajas competitivas y el desarrollo socioeconómico de las diversas regiones del país, de manera congruente con los criterios del ordenamiento territorial sustentable. Además, la política de población se apoya en programas de información, difusión, educación y comunicación en población dirigidos a favorecer la toma de decisiones libres, informadas y responsables en materia poblacional.

Finalmente, para potenciar su alcance y eficacia, es preciso que esta política pública garantice la integración de consideraciones y criterios demográficos en las políticas, planes y programas de desarrollo, al tiempo que sus programas adquieran expresión particular en cada estado de la República y en cada municipio, mediante una más intensa coordinación interinstitucional, la descentralización de sus programas y el impulso a una más amplia participación ciudadana.

b]. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.

Se integrará la información, creando la infraestructura y definiendo estándares para establecer normas, métodos, procedimientos técnicos y sanciones en materia de registro de población e identificación personal, que permita la acreditación y certificación fehaciente de la identidad de los mexicanos y de los extranjeros radicados en México, así como la expedición de los documentos de identidad. Se fortalecerá el funcionamiento del Registro Civil, incrementando los espacios de comunicación e intercambio para fortalecer los acuerdos y mantener su actualización permanente. Se utilizarán técnicas modernas en los procesos y en la base de datos de la Clave Única de Registro de Población, instrumentando mecanismos de automatización, aplicando la normatividad para verificar el cumplimiento de lineamientos para la asignación de la clave y su incorporación a la base de datos del Registro Nacional de Población.

c]. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.

Se mejorará la eficacia preventiva y operativa del Sistema Nacional de Protección Civil y de las unidades de Protección Civil emplazadas en todo el país; identificando y mejorando el conocimiento de amenazas y riesgos en el nivel comunitario; promoviendo la reducción de la vulnerabilidad física; fomentando la corresponsabilidad, coordinación y comunicación de los tres ámbitos de gobierno, sectores social y privado, y población en general; fortaleciendo la investigación aplicada para desarrollar o mejorar tecnologías para mitigar los riesgos; implantando una política y cultura de autoprotección; desarrollando y procurando apoyos técnicos y financieros para mitigación y recuperación, y dando atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la población.

7.3.6. Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo.

Diagnóstico.

La corrupción es uno de los grandes problemas del mundo, que deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones. En el ámbito nacional es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos. Se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servidor público, y por la falta de honestidad en la prestación de servicios públicos.

Esto ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental que repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

Por ello, una de las prioridades del nuevo gobierno es la prevención y el combate a la corrupción y a la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, México se ubica en un sitio nada favorable, con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubica en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.

Puesto que estos índices reflejan la situación de la esfera pública en México, las estrategias y las acciones dirigidas a enfrentar la corrupción y disminuir significativamente sus niveles actuales son de la mayor relevancia.

El costo de la corrupción es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causan a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones.

No obstante la apreciación correcta de la ciudadanía respecto de la corrupción que priva en una proporción significativa de la actividad pública, en el seno de las instituciones gubernamentales se cuenta con información limitada sobre las áreas proclives a la corrupción y se observa una clara resistencia a reconocer y documentar conductas irregulares. Esto se debe, en gran medida, a la ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de los servidores públicos y de la propia ciudadanía para advertir y denunciar conductas irregulares.

Por otra parte, los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se carece de mecanismos que permitan controlar y mejorar los procesos, de sistemas de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos y se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas irreparables de recursos.

Si bien la participación ciudadana se ha incrementado en los últimos años por medio de mecanismos como la contraloría social y los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la sociedad. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar y ampliar sustancialmente los espacios para que la ciudadanía participe de una manera activa y permanente en el diseño, la ejecución y la evaluación de la actividad pública.

Un aspecto que merece especial atención, referido también a la ciudadanía, es el muy limitado aprovechamiento de la organización de la sociedad, en distintos organismos privados y sociales, para establecer actividades de colaboración dirigidas a la solución de problemas de corrupción en aspectos específicos y en el logro de una mejora permanente de los servicios públicos.

La sociedad piensa que existe un alto porcentaje de impunidad en las decisiones para sancionar a los funcionarios públicos que incurrieron en conductas ilícitas, debido, entre otros factores, a los procesos burocráticos y a la falta de efectividad en la aplicación de la ley. Esto exige abandonar esquemas obsoletos de investigación y sanción que no van al origen de los problemas.

A pesar de que se han hecho esfuerzos recientes para informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las instituciones, la información no ha sido del todo clara, ni oportuna, ni confiable en lo relativo a la gestión gubernamental.

Finalmente, es importante destacar la limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos y actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar su asunción de responsabilidades mayores. Además, un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño.

Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad.

La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

Estrategias.

a). Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción.

b). Controlar y detectar prácticas de corrupción.

Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

c). Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.

Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo Federal en el combate a dicha lacra.

d). Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción.

Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional.

e). Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

*7.3.7. Seguridad pública.***Diagnóstico.**

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos

cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias.

a). Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

b). Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

c). Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d). Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

e). Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial

cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

7.3.8. *Procuración de justicia.*

Diagnóstico.

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000) la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública, situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61214 en 1995 a 71505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada "cifra negra del delito", es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000

el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condenatoria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la renovación e innovación institucional controlada a partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

Estrategias.

a). Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimen-

tal. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

b). Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignataria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con éstas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal.

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras.

La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

c). Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de

análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución.

La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

d]. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incremente los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos:

1. La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional.
2. Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia.
3. Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estarán sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad. Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal.

Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

8. Compromisos con México.

El 2 de julio de 2000, por mandato de la mayoría de los mexicanos, comenzó una nueva etapa en la historia de México. Ahora se ve el futuro con gran esperanza, pero con la firme convicción de impulsar un cambio con fidelidad a nuestra herencia histórica.

Las sociedades sólo pueden entenderse y transformarse desde la perspectiva de su pasado. Esta administración reconoce en nuestra historia un legado irrenunciable para la edificación de un México diferente.

La defensa de la soberanía, el carácter laico de la autoridad civil, el respeto a la diversidad cultural, el avance de nuestra democracia, la división de poderes, el federalismo, el respeto a las garantías individuales y todos los valores que forman parte de nuestro patrimonio histórico, no maduraron en un solo día. Son resultado de un largo proceso, de incontables esfuerzos nacionales y grandes sacrificios sociales.

De compromisos de muchos mexicanos y mexicanas con México.

Los diferentes tramos de nuestra historia moldearon el ser nacional. Primero, con el deseo de constituir una nación libre y soberana; luego, con la necesidad de institucionalizar un Estado laico; posteriormente, con el imperativo de la justicia social y, más adelante, con la lucha por una democracia política plena.

En el cambio que hoy vivimos convergen estos importantes episodios de nuestra historia. Los mexicanos de hoy somos herederos de las luchas y afanes de quienes nos precedieron, a la vez que guardianes de sus conquistas a favor del país. Avanzamos hacia el porvenir con plena conciencia de esos principios y valores que nos constituyen como nación. Estamos convencidos de que lo haremos con éxito, si al igual que las generaciones que nos antecedieron, honramos el pasado, y establecemos nuestros compromisos con México como la base que sustente nuestra marcha hacia el futuro.

No podría ser de otra manera: todo proceso de cambio implica una combinación compleja de continuidad e innovación. La mejor manera de encarar nuestra responsabilidad histórica con el proceso de transición es valorar lo existente y asumir nuevos compromisos con México. Hemos de actuar, por tanto, con inteligencia y sensibilidad para saber qué debemos mantener y qué modificar.

El desarrollo de una nación no se da por sí solo; requiere acciones concretas y específicas producto de un proceso de toma de decisiones estratégicas, de un proceso continuo de planeación participativa que permita eslabonar ordenada y democráticamente el pasado con el futuro. No se puede conducir un gobierno movido sólo por la coyuntura, es forzoso hacerlo con visión de largo plazo y con sentido de la historia, para evitar que las circunstancias terminen por imponer sus urgencias. Es indispensable tener un rumbo claro.

El proceso de planeación estratégica es un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden y coordinación, pero, sobre todo, es un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los particulares y los de la sociedad, entre el conocimiento de los especialistas y el sentir ciudadano, entre la experiencia y el sentido innovador, entre la libertad y el compromiso; es, en suma, conciliación entre el pasado y los compromisos con México hacia el futuro.

Una nueva visión estratégica para insertar a México en el mundo de oportunidades de hoy requiere el compromiso con la honestidad y la austeridad; la lucha a fondo contra la corrupción; la transparencia y la rendición de cuentas; el estricto apego a los principios democráticos, a la división de poderes, al sistema federal y al Estado de derecho. El compromiso con una economía más competitiva y una sociedad más justa y más humana; la profunda

responsabilidad social; el respeto a los derechos de los individuos pero también de los diversos grupos sociales.

La persona debe ser el objetivo de todas nuestras acciones de gobierno. Estamos comprometidos con impulsar los proyectos que permitan el crecimiento personal y colectivo de todos los mexicanos, sin soslayar su dignidad ni discriminar por género, religión, condición económica, educación, origen étnico o preferencia sexual.

Este gobierno se compromete a impulsar las acciones que permitan que el desarrollo de los individuos se dé en condiciones equitativas, facilitando la posibilidad de todos los mexicanos de mejorar su calidad de vida. También se dará cauce a la iniciativa de la sociedad en la definición del modelo de desarrollo, y se combatirán la pobreza extrema y las desigualdades sociales. Es nuestro compromiso eliminar toda forma de discriminación y exclusión de los grupos minoritarios y de los menos favorecidos, así como impulsar la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos sociales.

México es un gran país con una rica historia y está llamado a tener un lugar central en el concierto de las naciones. El cambio que está viviendo México exige otros cambios: hoy vivimos una nueva etapa democrática que le permite a nuestra nación salir orgullosamente a la escena internacional como un claro defensor de los principios democráticos y los derechos humanos.

Este Plan nos compromete a conducirnos con ánimo incluyente y con pleno respeto por todas las fuerzas políticas y expresiones ideológicas que han madurado a lo largo de nuestra historia, y a mantener una convicción tolerante ante la diversidad.

La sociedad incluyente se funda en un desarrollo humano pleno en el que la igualdad de oportunidades y la dimensión social de la justicia son una prioridad. Para lograr el desarrollo humano combinaremos competencia económica y cooperación social; abriremos las oportunidades, pero también nivelaremos el punto de partida al desarrollar las potencialidades de cada mexicano, impartiendo una mayor educación, para que las mexicanas y los mexicanos puedan realmente aprovechar esas oportunidades.

Estamos comprometidos con el impulso de políticas dirigidas a proteger nuestro medio ambiente y lograr con ello un desarrollo sustentable y armónico. No podemos comprometer la sustentabilidad de nuestros ecosistemas en aras de cualquier crecimiento.

La solución real a la pobreza y a la desigualdad está en incrementar las capacidades de todos los mexicanos, al tiempo que nuevas oportunidades sean creadas para establecer o hacer crecer el propio negocio o de contar con un trabajo estable, digno y productivo. Para ello, como lo han hecho las economías más exitosas del mundo, este gobierno hará de lado todo esquema de enfrentamiento y se compromete a promover vigorosamente la complementación para beneficio mutuo del Estado y del mercado.

A lo largo de la historia de México han coexistido en su territorio, unidas en la diversidad, distintas regiones. Cada una ha tenido y desarrollado su propia historia y una gran riqueza cultural. Ellas han demandado históricamente, con toda razón, respeto hacia esa identidad y riqueza. Es nuestro compromiso con México encontrar un nuevo equilibrio entre el país y sus regiones, en el cual éstas tengan mayores posibilidades de desplegarse y expresarse para ser los principales artífices de su desarrollo, por su bien y el de todo México.

México tiene un gobierno firme ante el crimen y que está comprometido a atacar la inseguridad con toda la fuerza de la ley.

Todos los actos que realicemos como gobierno deberán respetar y promover el Estado de Derecho en que vivimos.

Alcanzar la democracia nos llevó una gran parte del siglo pasado. Ahora todos, sin excepción, estamos obligados a asumir un compromiso adicional con la nación para emprender con ánimo propositivo y constructivo una nueva etapa en el desarrollo de nuestro país.

El gobierno asume la responsabilidad de rehacer el consenso nacional, a partir de un respeto absoluto a la pluralidad y con base en la búsqueda de un equilibrio entre los distintos y legítimos intereses sociales.

El predominio histórico del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes ha quedado en el pasado. Hoy es un hecho que el Poder Ejecutivo se somete efectivamente al imperio de la ley, y que existen nuevos y reales contrapesos entre los poderes de la Unión para lograr un equilibrio democrático y facilitar su colaboración.

Los nuevos tiempos nos abren la posibilidad de ver al país desde la perspectiva de un auténtico federalismo, que se opone y rechaza al centralismo autoritario e ineficiente y evita al mismo tiempo prácticas centrífugas que llevan a la dispersión.

Es nuestro compromiso fortalecer una configuración federal del Estado que parta del respeto a las atribuciones y responsabilidades originales de las entidades federativas y de los municipios.

El gobierno asume puntualmente el compromiso de impulsar este Plan, con el concurso y el consenso de todas las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, asumimos la responsabilidad de transparentar la función pública al incluir y fomentar la participación ciudadana en la evaluación de los actos y resultados de este gobierno.

Esta administración se compromete a informar a la ciudadanía de los resultados obtenidos con la ejecución de este Plan. Además, asume el compromiso de combatir de manera decidida la corrupción.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Federal sigue y seguirá cumpliendo con la responsabilidad de presentar al Honorable Congreso de la Unión las iniciativas que juzgue necesarias, para apoyar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Hoy más que nunca necesitamos un gobierno cercano a la gente. Ése fue el mandato del 2 de julio, del que no nos apartaremos. Nos toca trabajar con eficacia administrativa, no con arrogancia burocrática; con honestidad en el servicio, no con abuso en el ejercicio del poder; con visión de Estado, no con mezquindad; con la mira puesta en el beneficio común, no en los intereses personales o de grupo.

No es posible impulsar los proyectos clave para el desarrollo del país y de todos los mexicanos, si el gobierno no cuenta con los recursos económicos para hacerlo. Por esta razón nos comprometemos a promover la salud financiera del gobierno mediante acciones que permitan la consecución de recursos pero también las acciones de orden y eficiencia que eliminen el dispendio de los recursos públicos.

México requiere que la educación sea la columna vertebral de su despegue. Estamos comprometidos con esta tarea mediante el apoyo de acciones que aseguren un acceso universal al conocimiento y que logren un sistema educativo que proporcione conocimientos, habilidades y valores a toda la población. Esta educación debe ser de gran calidad en todas las modalidades: escolarizada, no escolarizada, continua, para el trabajo y para la vida.

Trabajemos juntos para sentar las bases de un país próspero y lleno de oportunidades. Con entrega y pasión heredemos a nuestros hijos el futuro promisorio que se merecen. Tengan la plena confianza de que en este esfuerzo, su gobierno honrará los compromisos que hace con todo el país en este documento.

México somos todos, por lo que con el esfuerzo compartido de sociedad y gobierno lograremos un desarrollo incluyente que permitirá colocar a México en el selecto grupo de naciones que dan rumbo a la humanidad.

Anexo: Relación de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales

Basados en el Plan Nacional de Desarrollo se elaborarán una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que cubrirán de manera detallada en el plan de acción del Ejecutivo Federal, los siguientes temas de prioridad nacional:

- Educación.
- Energía.
- Comercio interior y exterior.
- Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.
- Desarrollo urbano.
- Financiamiento para el desarrollo.
- Infraestructura.
- Ciencia y tecnología.
- Medio ambiente y recursos naturales.
- Modernización del gobierno.
- Producción y abasto de alimentos.
- Desarrollo empresarial.
- Turismo.
- Prevención y atención de desastres naturales.
- Procuración e impartición de justicia.
- Salud.
- Soberanía.
- Seguridad nacional.
- Seguridad pública.
- Seguridad social.
- Comunicaciones.
- Trabajo y empleo.
- Vivienda.
- Federalismo.
- Combate a la corrupción.
- Desarrollo social.
- Cultura.
- Deporte.
- Protección civil.
- Población.
- Cultura política y participación ciudadana.
- Así como programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros).

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de mayo de dos mil uno. **Vicente Fox Quesada**. Rúbrica.

6. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

México, D.F., 31 de mayo de 2007.

Índice

Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Introducción.
Elaboración del Plan.
Estructura del Plan.
Desarrollo humano sustentable.
De la visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo.
Objetivos Nacionales.
Estrategia integral política pública.
Antecedentes.
Descripción de los cinco ejes.
Estado de Derecho.

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad Social.

Certeza jurídica.
Procuración e impartición de justicia.
Información e inteligencia.
Crimen organizado.
Confianza en las instituciones públicas.
Cultura de la legalidad.
Derechos humanos.
Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio.
Seguridad fronteriza.
Cooperación internacional.
Prevención del delito.
Cuerpos policiacos.
Participación ciudadana.

Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos.

2.1. Política hacendaria para la competitividad.
2.2. Sistema financiero eficiente.
2.3. Sistema nacional de pensiones.
2.4. Promoción del empleo y paz laboral.
2.5. Promoción de la productividad y competitividad.
2.6. Pequeñas y medianas empresas.
2.7. Sector Rural.
2.8. Turismo.
2.9. Desarrollo regional integral.
2.10. Telecomunicaciones y transportes.
2.11. Energía, electricidad e hidrocarburos.

- 2.12. Sector hidráulico.
- 2.13. Construcción y vivienda.

Eje 3. Igualdad de oportunidades.

- 3.1. Superación de la pobreza.
- 3.2. Salud.
- 3.3. Transformación educativa.
- 3.4. Pueblos y comunidades indígenas.
- 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres.
- 3.6. Grupos vulnerables.
- 3.7. Familias, niños y jóvenes.
- 3.8. Cultura, arte, deporte y recreación.

Eje 4. Sustentabilidad Ambiental.

- 4.1. Agua.
- 4.2. Bosques y selvas.
- 4.3. Biodiversidad.
- 4.4. Gestión y justicia en materia ambiental.
- 4.5. Ordenamiento ecológico.
- 4.6. Cambio climático.
- 4.7. Residuos sólidos y peligrosos.
- 4.8. Investigación científica ambiental con compromiso social.
- 4.9. Educación y cultura ambiental.

Eje 5. Democracia efectiva y Política exterior responsable.

- 5.1. Fortalecimiento de la democracia.
- 5.2. Modernización del sistema político.
- 5.3. Participación ciudadana.
- 5.4. Eficacia y eficiencia gubernamental.
- 5.5. Transparencia y rendición de cuentas.
- 5.6. La política exterior, palanca del desarrollo nacional.
- 5.7. México en la construcción del orden mundial.
- 5.8. Diversificar la agenda de la política exterior.

Anexos.

Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.

Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

La elaboración de este Plan estuvo sustentado en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.

Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo plasmados en este Plan han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva.

Visión 2030 es una apuesta común por un Desarrollo Humano Sustentable, una descripción del México deseable y posible por encima de las diferencias. La imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años da sentido y contenido a las acciones que como gobierno y como sociedad emprendemos a partir de ahora.

Pretende fomentar un cambio de actitud frente al porvenir y detonar un ejercicio de planeación y prospectiva que amplíe nuestros horizontes de desarrollo.

Se trata de un referente, una guía, un anhelo compartido y a la vez un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación. Existe el firme propósito de que los logros que consigamos los mexicanos en los próximos seis años nos acerquen al país que queremos heredar a las nuevas generaciones.

Para el Gobierno de la República es fundamental tomar decisiones pensando no sólo en el presente de los mexicanos, sino también en su futuro. La única forma de afrontar con éxito el porvenir es actuar con eficacia hoy.

Para la elaboración de este Plan, el conocimiento de las aspiraciones de los ciudadanos ha sido decisivo. Esto, con el fin de ir de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, estrategias, programas y proyectos gubernamentales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al tomar como referente la Visión México 2030, el Plan Nacional de Desarrollo constituye la fase inicial de un proyecto para lograr la transformación de nuestro país con vistas al futuro.

Es el primer paso para poner a México en la ruta del Desarrollo Humano Sustentable. Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva.

México está inmerso en un proceso de transformaciones que no puede ni debe detenerse. La consolidación democrática del país está abriendo paso a una etapa de modernidad en diversas áreas de nuestra vida económica, política y social. Como nunca antes, el destino de

nuestra nación dependerá de lo que los mexicanos hagamos o dejemos de hacer. Enfrentamos retos nacionales y globales que exigen respuestas inmediatas y eficaces.

No podemos dejar para después la atención de desafíos como los que representa la sociedad del conocimiento, la competitividad del mundo, el calentamiento global, el crimen organizado y la equidad de género.

No debemos evadir la atención de problemas tan apremiantes como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales, entre otros.

Éstas son tareas que comprometen y convocan al Poder Ejecutivo, pero también al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos.

En esta etapa democrática del país, el mayor reto que tenemos los actores políticos, económicos y sociales es otorgar soluciones de fondo –soluciones duraderas y definitivas– a los problemas que enfrentan los mexicanos. Compartimos el desafío de construir una nación de justicia y de leyes, de bienestar y progreso, de libertad y democracia. Ello exige no sólo sumar esfuerzos, voluntades y recursos, sino además acrecentar la confianza en nosotros mismos.

Si queremos superar los retos del siglo XXI, necesitamos trabajar juntos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y hacer cambios profundos en la estructura del país. Sólo así romperemos las inercias que frenan nuestro desarrollo, aceleraremos el paso y cumpliremos las metas que nos proponemos.

El Desarrollo Humano Sustentable nos da la oportunidad de avanzar con una perspectiva integral de beneficio para las personas, las familias y las comunidades.

Para lograrlo, los actores políticos tenemos el deber de entendernos y la responsabilidad de construir los acuerdos que el país necesita. En suma, compartimos el reto de poner la política al servicio de la sociedad.

El interés superior de la nación debe estar por encima de cualquier interés partidista, económico o de grupo. Es momento de hacer de la política el verdadero sustento de nuestro sistema democrático.

La generación de mexicanos de hoy tenemos la energía, la capacidad, y el talento para conducir a México al futuro. Podemos construir un país distinto y mejor al que nos ha tocado vivir. Poseemos los recursos para lograrlo. Contamos con una posición geopolítica estratégica para cumplir nuestros objetivos. Tenemos los liderazgos para dar el giro que nos coloque en la trayectoria correcta.

El Plan Nacional de Desarrollo marca el rumbo a seguir para abrir cauces al porvenir que queremos, para que los ciudadanos tomemos las riendas de nuestro propio destino. Lo hace apoyado en las normas y valores de la democracia. Sus guías son la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

En nuestra gente está la mayor riqueza del país, está el aliento vital de nuestra democracia. En los millones de mexicanos que no se doblegan ante las adversidades. En los millones de trabajadores que laboran de sol a sol para sacar adelante a su familia. En los millones de mujeres que asumen con valentía y entereza el rol de jefas de familia. En los millones de niños y jóvenes que se esfuerzan todos los días por prepararse y continuar sus estudios.

Se está forjando una generación de mexicanas y mexicanos libres de complejos, de tabúes, de miedos y de prejuicios. Se está abriendo paso una generación de ciudadanos con una mentalidad ganadora.

En cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal presenta el Plan Nacional de Desarrollo que habrá de regir nuestras acciones en los próximos seis años. Este Plan es resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad.

Asimismo, conforme a lo establecido en los Artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo a mi cargo remite este Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 al Honorable Congreso de la Unión para los efectos previstos en la Ley

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta, en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación.

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.

Elaboración del Plan

De acuerdo al art. 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de este Plan.

En apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

La consulta se llevó a cabo mediante mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; mesas de diálogo con los partidos políticos; reuniones de trabajo con especialistas; consultas realizadas por la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas en comunidades y pueblos indígenas; foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y por diversas entidades del Gobierno Federal; y la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República a través de un centro de atención telefónica, el envío y recepción de formas de consulta a través del Servicio Postal Mexicano, un sitio de internet y la recepción de documentos y propuestas enviadas a las oficinas de la Presidencia por diferentes medios.

Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias expresadas por los ciudadanos participantes en esta consulta han sido uno de los elementos fundamentales en la elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo.

Es preciso destacar que 51,997 personas participaron a través de 205 foros de consulta popular entre ellas 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades; 79,921 participaron individualmente enviando sus opiniones y propuestas por distintas vías. Además de la información recabada directamente en los diálogos realizados con legisladores y partidos políticos, se recibieron 41 documentos de propuestas por parte de los mismos.

Una descripción más específica del proceso y los resultados aparece en el anexo de este documento.

Estructura del Plan

En el primer capítulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias.

Como se explicará más adelante, este Plan propone una estrategia integral donde estos cinco ejes están estrechamente relacionados. Dada esta interrelación de estrategias, implícita en un enfoque de este tipo, se observará que entre los distintos ejes hay estrategias que se comparten. Dicho de otra forma, a lo largo de los cinco ejes el lector encontrará estrategias similares, que aunque específicamente hacen referencia al tema central del eje, se refieren a aspectos que se repiten a lo largo de los capítulos.

Desarrollo Humano Sustentable

En el Siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportunidades. A partir de nuestra riqueza histórica y cultural, enfrentamos el desafío de hacer realidad el anhelo de muchos mexicanos ante las profundas transformaciones que vivimos: un México más justo y más equitativo, competitivo y generador de empleos, democrático y proyectado al mundo, donde cada uno de los mexicanos seamos protagonistas del desarrollo y donde sus beneficios lleguen a todos los que formamos parte de esta nación.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”.¹

El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

1 PNUD (1994, septiembre). Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

Se propone al Desarrollo Humano Sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen.

Ello significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.

Significa que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandamos. Una política económica sólida, en las condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes ejes de acción, permitirá avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable. El Estado de Derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión. Una mayor competitividad de la economía nacional también contribuirá al incremento de la inversión y a una mayor creación de empleos que permitan a los individuos elevar sus niveles de bienestar económico.

La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras.

Por otra parte, la gobernabilidad democrática es premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional. Por último, una política exterior responsable y activa será la base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas que brinda el entorno globalizado en que vivimos.

Los problemas sociales, políticos y económicos de nuestro país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de políticas públicas propuestos en este Plan son complementarios para resolver los problemas de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. En la ejecución de este Plan, se utilizarán todos los instrumentos del Estado para avanzar simultáneamente en los cinco ejes de acción, y para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable que queremos para los mexicanos de hoy y los de las nuevas generaciones por venir.

De la Visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo

La Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Una imagen de país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, marca un propósito común, un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos.

Para hacer realidad esta visión de futuro es fundamental que México realice los ajustes y cambios que necesita a fin de encaminarse en la trayectoria correcta. En este sentido, resulta primordial que los resultados que se obtengan en los próximos seis años respondan al México que quieren los ciudadanos en el año 2030.

Por eso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Con ello,

se busca que al final de esta Administración, en el año 2012, el país avance en tiempo y forma hacia el porvenir que los mexicanos visualizan.

Un requisito indispensable para cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es contar con el compromiso y la colaboración de todos. Se requiere la participación corresponsable de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los gobiernos federal, estatales y municipales; de los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos; del sector privado, el educativo y, sobre todo, de los ciudadanos.

Para hacer realidad esta Visión México 2030 y atender a las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

Objetivos Nacionales

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Estrategia integral de política pública

En primer lugar, este Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

Garantizar la igualdad de oportunidades requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas. Es preciso lograr condiciones de salud básicas para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, sólo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos.

La transformación social requiere de una transformación económica profunda. En efecto, sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano. Ello se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo para un número cada vez mayor de mexicanos.

En segundo lugar, el Desarrollo Humano Sustentable establece puntualmente que la igualdad de oportunidades y la fortaleza del sistema económico no se traducirán en armonía social si no se logra también la transformación política del país. Ella precisa de la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social. En otras palabras, las instituciones de la República deben fortalecerse mediante una genuina y responsable participación de los ciudadanos en todos los asuntos de la vida pública y mediante diversas formas de organización social y política.

Ello permitirá que, a partir del cumplimiento del Estado de Derecho, la democracia sea no sólo un sistema de representación política, sino una forma de vida para todos. El desarrollo humano ha de fundamentarse en un orden político en el que existan incentivos para que los partidos generen los acuerdos necesarios que exigen las reformas y legislaciones de un país atractivo a la inversión interna y externa, todo ello a partir de una cultura de responsabilidad. Se trata de un orden en el que las fuerzas políticas acuerden leyes orientadas a la transparencia y a la rendición de cuentas. Se trata de sustentar la democracia en la República como logro político del orden social, para conseguir que el bien común sea una realidad para más mexicanos.

En tercer lugar, el Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral, pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia. Éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

La nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.

Finalmente, el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México porque permitirá que las generaciones futuras puedan beneficiarse del medio ambiente gracias a las acciones responsables del mexicano de hoy para emplearlo y preservarlo. No lograremos respetar ni conservar los recursos naturales de nuestro país, ni la extraordinaria biodiversidad de nuestro entorno ecológico si no transformamos significativamente la cultura ambiental de nuestra sociedad.

Es pues, necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente en nuestro país incluya de manera efectiva el elemento ecológico para que se propicie un medio ambiente sano en todo el territorio, así como el equilibrio de las reservas de la biosfera con que contamos. Sólo de esa manera lograremos que las políticas de hoy aseguren el sustento ecológico del mañana.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de nación sea viable y su destino, promisorio; postula que sólo puede concretarse como proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad de México.

Es sustentable a lo largo y ancho de nuestro país porque propone una relación integral entre los tres órdenes de gobierno, con énfasis en promover el desarrollo de regiones que no se han visto beneficiadas en la misma medida por los cambios que se han realizado en el entorno nacional e internacional.

Es sustentable en el tiempo porque exige que, en el presente y en el futuro, la solidaridad de los mexicanos se refleje en un desarrollo decisivo e incluyente de todos y cada uno de los grupos sociales.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable.

Antecedentes

Desde hace por lo menos tres décadas, los mexicanos han librado una lucha por el cambio político y social. A lo largo de estos años, la ciudadanía ha ejercido la libertad de sufragio, sujetando el sistema de partidos políticos a la disciplina del voto efectivo. Al mismo tiempo, los ciudadanos se han esforzado por ejercer y hacer cumplir sus derechos ante un entorno social cambiante y difícil.

Los mexicanos han sabido enfrentar una etapa de duros embates en la vida económica. Ello ha tenido consecuencias determinantes en la evolución de una compleja estructura social, inmersa en el funcionamiento de instituciones viejas y nuevas, y de un orden político cada vez más libre y plural. Es gracias a la libertad y pluralidad políticas alcanzadas en el México de hoy, junto con la transparencia y la rendición de cuentas, que la sociedad y el Gobierno tienen la oportunidad de avanzar en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable. Es importante entender este momento de nuestra historia a la luz de lo que pasó en México durante casi un tercio de siglo de difíciles y complicadas condiciones de vida y de profunda transformación económica.

Aproximadamente a principios de los años setenta, la economía, que durante varias décadas había registrado altas tasas de crecimiento y estabilidad de precios, empezó a encontrar los límites propios de un sistema económico protegido. Por años, habrían de vivirse las dificultades de una economía sometida a desequilibrios que se originaron en el exterior, tras vertiginosos cambios ocurridos en los mercados de bienes energéticos y de capitales.

La abundancia de divisas por exportación petrolera con que contó el país en los años que precedieron a la crisis de 1982 tuvo un impacto limitado en la creación de infraestructura para el desarrollo o en una base sustentable de programas sociales. En cambio, en un entorno de crédito internacional abundante, el país se endeudó significativamente, lo cual agravó nuestra vulnerabilidad y nos llevó, junto con otros factores asociados a los desequilibrios de la balanza de pagos, a crisis económicas recurrentes.

Por más de una década, los mexicanos vieron caer el poder adquisitivo de sus salarios. Muchas familias vieron canceladas sus posibilidades de movilidad social; otras retrocedieron a la subsistencia precaria y emigraron a los Estados Unidos, o se incorporaron al sector informal, que presentaba un crecimiento acelerado en las ciudades. Muchas más simplemente se vieron atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza en sus regiones de origen, comúnmente apartadas y aisladas de los centros urbanos. La esperanza de una vida mejor se desvanecía para la mayor parte de los mexicanos. El desarrollo económico que se había procurado tenía límites claros en su falta de sustentabilidad financiera y en su estructura económica poco competitiva.

En este contexto, en México prevaleció una visión de corto plazo en materia ambiental; se descuidó, por tanto, el equilibrio del medio ambiente y se explotaron en forma irracional diversos recursos como el agua, los bosques, las selvas y el petróleo. En las ciudades y en las cuencas acuíferas se desecharon residuos tóxicos, mientras que se llegó a altos niveles de contaminación del aire en unos cuantos años.

Si bien es cierto que en la década de los ochenta el Gobierno Federal estaba plenamente consciente de que muchos mexicanos carecían de servicios básicos, y de que no estaban protegidos bajo seguridad social alguna, también lo es que ha tomado lustros construir un sector de servicios públicos que beneficie a la población desfavorecida que no es derechohabiente. A pesar de que las políticas sociales de fines de los años ochenta y principios de los noventa no siempre obedecieron a criterios adecuados de focalización, o simplemente los criterios de provisión de los programas no alcanzaron a la verdadera población objetivo, debemos reconocer que a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte se lograron avances importantes en la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, alimentación e infraestructura básica.

No menos importantes han sido, tras cada crisis entre 1982 y 1994, los límites al desarrollo humano en la esfera de las familias mexicanas, que han luchado entre la subsistencia y el acceso a oportunidades precarias de formación y realización. Se distinguen dos efectos sobre la vida familiar de la mayor parte de la población: primero, las condiciones de vida conducentes al desarrollo de las capacidades de los integrantes de la familia sólo se deterioraron más en cada nuevo embate inflacionario y recesivo; segundo, muchas familias se vieron obligadas a incrementar el número de perceptores de ingreso para salir adelante, aunque ello significara interrumpir la educación de niños y jóvenes. En cualquier caso, el desarrollo humano de la mayoría de los mexicanos, desde el núcleo familiar, se vio severamente limitado.

Las crisis económicas recurrentes, que se expresaron en fuertes devaluaciones y/o en caídas importantes del producto interno bruto, cancelaron las posibilidades de una vida mejor a varias generaciones de ciudadanos. Dicho proceso limitó drásticamente los espacios de formación y realización personales en las esferas de la educación, el trabajo y la puesta en marcha de negocios pequeños y medianos, por mencionar sólo algunos de los ámbitos más relevantes del desarrollo humano.

Sin embargo, a pesar de las circunstancias difíciles que las crisis económicas han representado para el bienestar de las familias y para el desarrollo del sector productivo, los mexicanos una y otra vez hemos superado estos retos.

Debemos reconocer que, a lo largo de estos años, también surgió una participación decidida de diversos actores sociales y políticos que estuvieron comprometidos con un cambio de rumbo para el país. En la última década, y en diferentes frentes de la acción pública, se hizo un esfuerzo considerable para que los programas sociales llegaran a más mexicanos y a muchas comunidades pequeñas y remotas.

También es importante destacar que los mexicanos, a pesar de los problemas enfrentados, hemos sido capaces de conservar un conjunto de valores que nos han fortalecido a lo largo del tiempo. Aun y cuando la estructura familiar ha evolucionado y responde a necesidades y tendencias muy distintas de las de décadas anteriores, ésta sigue siendo valorada como el espacio de convivencia, formación y crecimiento de las personas. A pesar de las crisis, la solidaridad entre los mexicanos en miles de comunidades del país ha sido un rasgo distintivo de nuestra vida y una de las fortalezas para salir adelante. Los mexicanos conservamos una riqueza cultural e histórica que nos enorgullece, y cuyas raíces siguen siendo fundamentales en la vida de individuos y comunidades.

Somos un pueblo orgulloso de nuestro pasado y abierto al mundo. Somos una nación con profundas raíces históricas que se manifiestan de muchas formas en el acontecer cotidiano. Somos una nueva generación de mexicanos, con un pasado que da sentido a nuestra proyección hacia el futuro. Somos un país con un inmenso capital en recursos naturales. Somos, a fin de cuentas, una nación que, ante los retos de la globalización y los cambios en el mundo, cuenta con todo lo necesario para alcanzar un mejor y más alto nivel de desarrollo que nos permita elevar la calidad de vida y tener una economía competitiva y generadora de empleos, sin perder nuestra esencia cultural y nuestro patrimonio social y natural.

México tiene ante sí un horizonte diferente al que tenía hace tan sólo una década o un lustro. Los mexicanos vivimos día con día un proceso de cambio que, lejos de agotarse, da visos de alcanzar mayores alturas de transformación propiamente humana, social e institucional. Las transformaciones sociales y políticas no deben detener su marcha o siquiera ver disminuida su intensidad. Al contrario, el cambio de México en el siglo XXI debe ampliarse y profundizarse.

El reto de los mexicanos no es otro que el de modernizar la vida de la nación en todas sus áreas para construir un país próspero, justo y plenamente democrático. Se trata de lograr la seguridad de todos los mexicanos y de su patrimonio; de abrir paso a una sociedad que, en absoluta libertad, deje atrás cualquier complejo o prejuicio y entierre de una buena vez la confrontación y la recriminación entre conciudadanos. Se trata de superar de forma definitiva los obstáculos para crear más oportunidades de formación educativa, así como más y mejores empleos. Se trata de crear en el país las oportunidades para que el talento de un número cada vez mayor de mexicanos florezca en nuestra sociedad y alcance el máximo de su realización.

Es necesario actuar decisivamente para enfocar el proceso de cambio de nuestro país hacia objetivos claros y metas definidas que unan a todos los mexicanos en un propósito común de superación nacional.

Dirigir nuestras acciones hacia el Desarrollo Humano Sustentable implica apoyar y confiar en las personas, respetando sus derechos y ampliando el espacio de sus capacidades. Propondremos para ello un conjunto de políticas diseñadas para coadyuvar a que cada mexicano pueda ser dueño de su propio destino, y que propicie a su vez el engrandecimiento del destino de su comunidad.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del reconocimiento y la protección de los derechos universales. Al hacerlo, busca consolidar tanto la democracia como la justicia, dando

vigencia y nuevo sentido a la libertad de cada mexicano, dando dimensión real a la responsabilidad que compartimos todos respecto a nuestra sociedad. Postula igualmente que México es un integrante destacado dentro de una comunidad internacional que se esfuerza por lograr mejores niveles de vida para las personas. De tal suerte, asume un compromiso claro con los objetivos de desarrollo establecidos por la Organización de las Naciones Unidas.

Descripción de los cinco ejes

Los ejes de política pública sobre los que se articula este Plan Nacional de Desarrollo establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

Este Plan, partiendo de un diagnóstico de nuestra realidad, articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio capítulo de vida de la nación. Es por ello que este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que la actuación de toda la sociedad y el Gobierno es necesaria para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Aún más, es responsabilidad del Gobierno actuar para promover la participación de la sociedad en las tareas que implican estos ejes de política pública. De tal suerte, el Gobierno propone un plan de acción conjunta respecto a la sociedad y, al hacerlo, acepta un compromiso indeclinable.

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

El primer eje de este Plan Nacional de Desarrollo se refiere al Estado de Derecho y la seguridad. Una premisa fundamental de la interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable. De otra manera, las personas no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura. En definitiva, los mexicanos deben contar con la tranquilidad de que, en el futuro, no perderán los logros que son frutos de su esfuerzo.

El Gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México. Sólo garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos están debidamente protegidos se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población. Se requerirá, de igual forma, que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones legales.

Es crucial advertir que la vigencia de las leyes es absolutamente necesaria, independientemente de que en determinados casos requieran ser modificadas o reformadas. De esta primera obligación del Gobierno parte la vigencia, en sí misma, del Estado de Derecho como un todo. Cumplida esta condición, podrá plantearse la reforma a la ley de acuerdo con los términos que planteen los ciudadanos y los actores políticos en general, o lo que dicte el interés superior de la nación dentro del marco de la división de poderes.

La función del Gobierno debe ser ejemplar para la ciudadanía. Si éste se compromete claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia. De tal suerte, ha de generarse un círculo virtuoso

entre vigencia cabal de la ley y una convivencia social ordenada, pacífica y propia para el desarrollo de la participación social y política.

Sólo en un orden social de tales características es que la libertad y la responsabilidad de todos se encontrarán cada vez más vinculadas, apoyándose la una en la otra. Sólo de esta forma es que se respetará la integridad física y el patrimonio de las familias, así como el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales. En correspondencia con lo anterior, la ciudadanía sabe y confía en un marco legal que es respaldado por instituciones imparciales y sólidas.

Claramente, el Estado de Derecho logra que los procesos sociales en todos los ámbitos de la vida se desenvuelvan con eficacia. Ejemplo de ello son las actividades y los procesos que tienen lugar en la esfera económica: cuando se cumple el principio de certidumbre sobre los derechos de propiedad, toda la actividad económica se beneficia, ya que los actores económicos tienen incentivos a emprender e invertir.

La seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El Gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.

Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.

Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel intranacional e internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

El segundo eje se relaciona con el desempeño de nuestra economía, en el sentido de lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo depende que los individuos cuenten en nuestro país con mayores capacidades, y que México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

El crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponibles. Para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

La sustentabilidad de una economía que crece a tasas elevadas se encuentra en la inversión en activos físicos y en las capacidades de la población, así como en el crecimiento de la productividad. Cabe enfatizar que la inversión en educación y salud tiene alta rentabilidad social y contribuye significativamente al crecimiento económico.

Como lo demuestra nuestro devenir económico en las últimas décadas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo.

Debido a la transición demográfica, el aumento de la población en edad de trabajar representa una gran oportunidad. Es necesario elevar la competitividad y lograr mayores niveles de inversión en diferentes ámbitos que nos permitan crear los empleos que demanda este sector de la población. Ello redundará en un círculo virtuoso de mayor ahorro e inversión relacionado con el ciclo de vida, ya que son los individuos en edad de trabajar los que realizan el mayor ahorro.

Según establece este Plan, sólo aprovechando esta situación con la debida oportunidad podremos mantener una vida digna que enfrente adecuadamente el reto que representa un incremento de la proporción de la población en edades avanzadas. Es evidente que el llamado bono demográfico, que disfrutaremos por unos años más, debe aprovecharse como palanca para el desarrollo.

Una estructura eficiente de derechos de propiedad es condición necesaria para una economía vigorosa. Por ello es indispensable que las leyes, normas y reglamentaciones que afectan de distintas maneras la actividad económica estén diseñadas para fomentar la productividad en México. Es igualmente necesario que exista la certeza de que la normatividad correspondiente será aplicada por igual a todos los ciudadanos, sin excepción.

La delimitación clara de la participación económica del Estado, la garantía por parte de las autoridades regulatorias de que el terreno de juego es parejo para todos los actores, así como la acción expedita y efectiva del Gobierno para atender, dentro del ámbito de sus atribuciones, cuestiones de la actividad económica de los particulares, son elementos fundamentales de un entorno de competencia sana y conducente a la inversión y a la actividad emprendedora en todos los niveles. En ese ámbito, es clave el papel del Estado para garantizar la competencia económica. La competencia se traduce en menores precios de los insumos y de los bienes finales, contribuyendo a un mayor nivel de ingreso de las familias.

La infraestructura constituye un insumo fundamental para la actividad económica de un país. Esta es un determinante esencial del acceso a los mercados, del costo de los insumos y de los bienes finales. Asimismo, existen sectores que, por su importancia en el ámbito de desarrollo regional y de generación de empleos, son fundamentales, como el sector primario, las pequeñas y medianas empresas, la vivienda y el sector turismo.

Finalmente, hay que mencionar que el sistema financiero tiene un papel básico como interfase para el ahorro y los proyectos de los emprendedores mexicanos. El proceso mediante el cual se logra canalizar recursos a proyectos innovadores y se reducen costos de transacción entre agentes económicos es otra forma de sustentabilidad del sistema económico.

Este Plan considera estratégico establecer condiciones para que México se inserte en la vanguardia tecnológica. Ello es esencial para promover el desarrollo integral del país de forma sustentable. Las nuevas tecnologías han abierto oportunidades enormes de mejoramiento personal mediante mayor acceso a la información, han llevado a avances médicos significativos, permiten mayor eficiencia en los procesos tanto productivos como gubernamentales, y han permitido una mayor producción de bienes y servicios empleando nuevos métodos de producción en todos los sectores de la actividad económica. No aprovechar las nuevas tecnologías ni contribuir al desarrollo de las mismas, no sólo implicaría dejar de lado una fuente significativa de avance estructural, sino que repercutiría en una pérdida de competitividad de la economía mexicana.

Eje 3. Igualdad de oportunidades

El tercer eje del Plan Nacional de Desarrollo está relacionado con la igualdad de oportunidades. Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta una estrategia integral de desarrollo en un país como México es eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer. Es decir, las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional. La ruptura de este ciclo constituye el punto de inflexión que se busca mediante el esfuerzo de política pública que propone este Plan.

Lo anterior es aún más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día. El hecho de que en nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza está en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población, y es la realidad a la que el Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades. Ello entonces deberá llevar a que los beneficios de una economía competitiva y generadora de empleos sean disfrutados y compartidos por un grupo mucho mayor de mexicanos.

Ante ello, es necesario que podamos garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado. De igual manera, es necesario que cada mexicano tenga certeza sobre la propiedad de la tierra y encuentre, consecuentemente, oportunidades para tener una vida digna.

Una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta formará el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y a su vez promoverá el crecimiento económico.

Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia.

Se trata de formar ciudadanos perseverantes, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y para participar libre y responsablemente en nuestra democracia mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo.

Finalmente, una mayor igualdad de oportunidades tiene que ver también con políticas que permitan a una mayor parte de la población urbana insertarse con éxito a la vida económica y social de las ciudades en los años por venir. En efecto, los patrones de crecimiento y de la migración implican que la proporción de población urbana continuará incrementándose, así como lo ha hecho en el pasado, tanto en nuestro país, como en otras naciones, a lo largo del proceso de desarrollo. Para garantizar que ésto suceda de manera ordenada y sin dislocacio-

nes sociales se requiere de una coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental

Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas. Es por ello que la sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de desarrollo humano. En primer término, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente. Al mejorar las condiciones actuales de vida de la población mediante el uso racional de los recursos naturales, aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.

La variedad de ecosistemas que coexisten en el territorio nacional alberga una biodiversidad única en el planeta. Es necesario reconocer que la depredación del medio ambiente en México ha sido extremadamente grave en términos de su profundidad y con secuencias sobre las condiciones de vida y las posibilidades de verdadero desarrollo del país.

Este Plan Nacional de Desarrollo propone que un primer elemento en el nivel de las políticas públicas para preservar el medio ambiente sea la transversalidad. Ésta es imprescindible para que una efectiva coordinación interinstitucional, así como una verdadera integración entre sectores de gobierno, permitan llegar a producir resultados cuantificables.

El objetivo de detener el deterioro del medio ambiente no significa que se dejen de aprovechar los recursos naturales, sino que éstos se utilicen de mejor manera. Avanzar en esa dirección supone que se realicen análisis de impacto ambiental y que se invierta significativamente en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Mediante esta nueva disponibilidad tecnológica se logrará que con lo mismos recursos humanos, naturales y de capital se logre una mayor productividad.

Para que México logre una verdadera sustentabilidad ambiental es necesario que se concilie el medio ambiente con otras dos grandes áreas de sustentabilidad del desarrollo humano. Éstas son la productividad y la competitividad de la economía como un todo. Existen varias formas de lograr esa conciliación: una de ellas es la realización de proyectos productivos que se vinculen a la restitución de áreas naturales como las forestales, que impliquen pagos de servicios ambientales y que permitan detener la pérdida de fuentes acuíferas, así como el avance de la desertificación de nuestro territorio.

Otras acciones que propone este Plan Nacional de Desarrollo bajo esta perspectiva tienen que ver con la valuación económica de los recursos naturales, los apoyos económicos a los dueños de bosques y selvas, el manejo racional del agua, el control efectivo de los incendios forestales y la promoción del ecoturismo.

Finalmente, este Plan Nacional de Desarrollo establece que la sustentabilidad ambiental exige que México se sume con toda eficacia y con toda responsabilidad a los esfuerzos internacionales por evitar que el planeta llegue a sufrir dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global. El desarrollo humano sustentable exige que nuestro país, junto con las naciones del mundo, comparta plenamente el principio de que los recursos naturales y la estabilidad climática representan un bien público para toda la humanidad, ya que no se puede excluir a nadie de su disfrute en ningún momento, y por lo mismo han de ser preservados con toda efectividad.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Un último eje de política pública que propone este Plan Nacional de Desarrollo es el que abarca las acciones en materia de democracia efectiva y política exterior. Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.

Es fundamental que la realidad tangible del sufragio efectivo en la vida de los mexicanos pase a constituir una democracia efectiva, de modo que se reduzca la brecha que separa a los ciudadanos y a sus representantes. Dicho de otra forma, aunque es sano y necesario que la política nacional muestre la participación de los partidos y las organizaciones políticas, México debe pasar ya a la ciudadanización de la política. Sólo verificando esa condición de nuestra vida política se promueve la rendición de cuentas, el diálogo y la formación de acuerdos. Lo anterior fortalecerá, en forma sustantiva, a la joven democracia mexicana.

Es imprescindible no perder de vista que, aunque las políticas públicas y las instituciones obedezcan a diseños y a programas novedosos, sólo un fortalecimiento de la vida democrática que vitalice la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la esfera política ampliamente considerada, logrará promover el verdadero desarrollo.

Este Plan propone que el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable, definida y activa que procure el desarrollo humano de los mexicanos y de otros pueblos. Al mismo tiempo, es necesario que México aproveche al máximo las ventajas que se derivan de tratados internacionales suscritos en diversas materias.

En primer término, una política exterior definida y activa debe ir más allá de los tratados comerciales. Actualmente, un fenómeno de enorme relevancia entre las naciones es el que tiene que ver no sólo con el intercambio de bienes y servicios, sino con el que apunta directamente al flujo de personas por distintas razones.

De este último tema se desprende una nueva agenda que es fundamental entender a la luz de la lógica que describen las relaciones internacionales hoy día. El intenso proceso de migración de personas, que pasan por todo tipo de peligros y vicisitudes para llegar a su destino allende las fronteras mexicanas, es un enorme reto para nuestra política exterior.

Es por ello que nuestra política exterior debe esgrimir decididamente la defensa de los derechos de todas las personas, independientemente de su estatus migratorio. El desarrollo de los mexicanos, involucrados en cualquier actividad legítima y en pleno uso de sus libertades, ha de ser correspondido con el mismo planteamiento respecto de otros pueblos. Este Plan articulará estrategias y acciones específicas en la búsqueda de defender y promover el interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, y considerará el desarrollo humano de los pueblos como principio congruente y como postura estratégica de la política de México en el ámbito internacional.

Sin embargo, la política exterior no debe de circunscribirse solo a la migración. La política exterior debe contemplar un contexto internacional tan complejo como el nacional. Para hacer frente a la multiplicidad de temas en el ámbito internacional, la política exterior de nuestro país atenderá en todo momento la prioridad de la cooperación internacional y estará regida por el principio de la promoción de la paz entre las naciones.

Como se apuntó anteriormente, la estrategia integral propuesta en este Plan está basada en grandes objetivos nacionales y ejes de acción que guiarán la actuación de la Administración Pública Federal durante el periodo 2007-2012. Su ejecución, y la de los programas sectoriales

y anuales que de este Plan se deriven, se llevará a cabo de acuerdo con las bases de organización establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, las responsabilidades de ejecución corresponden a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas competencias que la misma ley y demás disposiciones jurídicas aplicables determinen. En el caso de programas que impliquen la concurrencia de diversas dependencias y entidades, las responsabilidades de ejecución serán compartidas a través de los diferentes gabinetes en que se ha organizado el despacho de asuntos competencia del Ejecutivo Federal. También existirá una responsabilidad compartida con los otros Poderes de la Unión, en aquellos programas que requieran la concurrencia y coordinación con otros órdenes de gobierno.

Los recursos que serán asignados para el logro de los objetivos nacionales, siguiendo las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contenidos en este Plan, estarán determinados, en cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por los ingresos de que el sector público federal disponga a lo largo de esta Administración. A este respecto, el documento Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, contiene un capítulo sobre las perspectivas de las finanzas públicas para el periodo 2007-2012. En éste se presenta la evolución esperada de los ingresos y gastos del sector público para el periodo referido, indicando los niveles de gasto a asignar a los diferentes programas que darán cumplimiento a los contenidos de este Plan. Sin embargo, es pertinente aclarar que la evolución esperada es consistente con un escenario inercial en el cual no se contemplan aún las medidas propuestas en el presente Plan.

Las proyecciones de recursos tendrán ajustes anualmente de acuerdo con la evolución puntual que tenga la economía mexicana, que por su naturaleza es imposible prever de manera exacta. Asimismo, las proyecciones también se actualizarán en la medida que se materialicen las acciones propuestas en este Plan y las que propongan otros actores como los partidos políticos, los otros poderes federales, los gobiernos locales y la sociedad en su conjunto. Dichos ajustes, en su caso, tendrán que reflejarse en las estrategias y prioridades para el logro de los objetivos nacionales contenidos en el Plan.

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.

Además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de Derecho favorece el crecimiento económico, pues disminuye costos de transacción y, en general, mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad. A su vez, esto permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de desigualdad, lo que es indispensable para alcanzar un desarrollo de la población de manera sostenida.

La vigencia del Estado de Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello es indispensable una actuación ínte-

gra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley. Es también obligación del Estado promover la adecuación del marco legal para que éste sea justo y responda a la realidad nacional, de manera tal que la ciudadanía esté convencida de que su interés está mejor protegido dentro de la legalidad que al margen de ella.

México ha dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertades producto de la democracia, pero queda aún pendiente la enorme tarea de garantizar a todos los mexicanos la misma seguridad en sus personas y en sus bienes. También es imperativo garantizar el acceso efectivo a la justicia y que ésta se aplique a todos por igual. Ello resulta indispensable para la consolidación de una verdadera cultura de la legalidad que norme la conducta de los ciudadanos y forme parte integral de la vida cotidiana.

La sociedad quiere un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, la sociedad exige un Estado democrático de derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos.

En ese sentido, es necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que sea transparente y rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social.

Es inaplazable fomentar la cultura de la legalidad entre los mexicanos, garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan.

Hoy es tiempo de responder al histórico reclamo de los mexicanos por una justicia real y expedita. Para ello se debe impulsar una reforma que fortalezca los cimientos del Estado de Derecho, que permita ampliar el impacto social del Poder Judicial, mejorando sus respuestas a las demandas de los ciudadanos y aumentando la eficiencia y eficacia de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia.

El Gobierno de la República reitera el compromiso de trabajar estrechamente con la sociedad, así como con los poderes Legislativo y Judicial para que se respeten de manera absoluta los derechos humanos, y sean debidamente tutelados por la legislación.

En este primer eje de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México.

Estado de Derecho

Diagnóstico

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%).¹ Igualmente

1 Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

grave es la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía. De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas;² otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15%.³ Este clima de desconfianza es preocupante, pues la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública.

De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa y superar en 2012, al menos, el valor medio de esta escala. Por otra parte, el Gobierno de la República reconoce que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales. La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Se requiere cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir estas tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario que el sistema jurídico responda a las realidades sociales, económicas y políticas del país. En particular, se requiere fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia, brindando al Poder Judicial mejores elementos para hacer más eficiente su labor, al introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión y cerrar definitivamente espacios a la discrecionalidad.

El sistema de procuración e impartición de justicia se ha ido modernizando a través de los años, principalmente en lo referente a la independencia del Poder Judicial. Permanecen, sin embargo, graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

La percepción de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo. La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana⁴ señala que una de cada cinco víctimas denuncia el delito. Asimismo, revela que la no denuncia ocurre principalmente por la baja eficacia que percibe la población del sistema de justicia.

2 www Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org. Resultado con base en la pregunta: "¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Margen de error +/- 3%.

3 www ITAM. (2005). Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil. Disponible en: www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html Resultado con base en la pregunta "¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?" 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%). SEGOB. (2005). Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Disponible en: www.segob.gob.mx/encup Resultado con base en la pregunta "¿Qué tanto puede confiar en las demás personas?" 16%: se puede confiar mucho (margen de error +/- 1.4%).

4 www Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org, Información levantada en el 2005 y publicada en el 2006.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.⁵

Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.

Otro aspecto destacable con respecto al problema del marco jurídico es el relativo al Sistema Penitenciario Federal. La ausencia de un marco constitucional y legal adecuado se manifiesta en muchos casos en el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas. En los centros penitenciarios del país hay un número importante de internos cuyos casos todavía están en proceso.

Las consecuencias de este problema son un sistema carcelario que en muchos casos, lejos de ofrecer un espacio de detención digno y respetuoso de los derechos humanos, son lugares de corrupción e incluso centros de operación del crimen organizado.

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Adicciones,⁶ del total de la población del país entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a más de tres y medio millones de personas.

Es probable que dicho número subestime la magnitud de la población que se ha visto afectada por este problema, sobre todo considerando las acciones de los narcotraficantes en colonias, parques y escuelas para inducir a más niños, jóvenes y adultos al consumo de las drogas. El número de adictos a alguna droga o al alcohol en el país se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Nadie duda del gran daño y deterioro social que genera no sólo el tráfico, sino también el consumo de drogas en México.

Junto a los altos niveles de violencia y fragmentación social que genera, el narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello simplemente convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Ante ello, el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance.

Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores. El narcotráfico busca diversificar los canales de distribución y ampliar el número potencial de adictos, además de invadir espacios públicos como escuelas, parques y lugares de recreo.

5 Zepeda Lecuona, Guillermo. (2003). Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México. En J. Bailey y J. Chabat, comps. Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA. México

6 www.Consejo Nacional contra las Adicciones. (2002). Encuesta Nacional de Adicciones. Disponible en: <http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/>

La desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico muestra un incremento importante en años recientes, según la información proporcionada por la Procuraduría General de la República. Este proceso se debe a la labor de inteligencia que se desarrolla en la PGR y otras instancias encargadas del combate al narcotráfico, al intercambio de información con las distintas policías del país y del mundo, así como a la elaboración de currículas criminales, lo que ha facilitado el reconocimiento de los delincuentes.

La información especializada en la materia no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad.

La modernización de los instrumentos con los que se cuenta para hacer efectivo el respeto a la ley y a los derechos de víctimas y delincuentes es impostergable.

1.1 Certeza jurídica

Un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen.

Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional. La certeza jurídica, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el pasado, dista de ser óptima.

Resulta entonces fundamental que el Gobierno Federal establezca estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que incidan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.

OBJETIVO 1

Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.

Estrategia 1.1

Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.

El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales, algunas de ellas mencionadas más adelante.

OBJETIVO 2

Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.

Estrategia 2.1

Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.

Las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una mala defensa o representación legal, ante la imposibilidad de pagar honorarios a un abogado particular. Esto los sitúa en desventaja en la defensa de sus intereses y derechos. El Estado tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez. Por ello, se fortalecerá y extenderá la cobertura de la defensoría de oficio en su organización, funcionamiento y presencia para que, en las diversas ramas procesales, se responda a los propósitos de una verdadera justicia. Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función.

Estrategia 2.2

Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.

Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso de todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, hay espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañando la confianza en nuestras instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.

OBJETIVO 3

Garantizar la protección a los derechos de propiedad.

Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.

Estrategia 3.1

Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.

Se efectuará una mejora normativa y se adoptarán nuevos estándares que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de propiedad. Lo anterior incluye materias como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, el cumplimiento de contratos, así como los registros públicos de la propiedad y del comercio.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las fami-

lias en aspectos tan relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.

Estrategia 3.2

Proteger la propiedad intelectual.

Un delito extendido es la violación a los derechos de propiedad intelectual mediante la piratería. Esto desincentiva la innovación y destruye la motivación de emprendedores actuales y potenciales. Se harán cumplir las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en la protección de los derechos de autor y de las patentes, mediante aseguramientos de mercancía y acciones de carácter preventivo en las aduanas, para impedir el ingreso de productos ilegales al país.

1.2 Procuración e impartición de justicia

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

OBJETIVO 4

Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

Distintos componentes integran el proceso de transformación que requiere nuestro sistema penal. Entre los principales elementos está el cambio de un sistema inquisitorio a uno acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de expedientes.

Estrategia 4.1

Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.

La procuración de justicia requiere de ministerios públicos profesionales, honestos, con procedimientos claros y eficaces. Bajo esta lógica, se impulsará la capacitación y especialización de los agentes y sus auxiliares, de acuerdo con estándares internacionales. Asimismo, se establecerán controles de confianza para monitorear la ética y la calidad con la que se desempeñan.

La iniciativa de reforma constitucional que presentó el Ejecutivo recientemente, busca redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal para que esté facultada para recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos. Esta redistribución de facultades entre los órganos responsables tiene como objetivo propiciar una investigación más científica, objetiva y profesional, que jurídicamente seguiría a cargo del Ministerio Público, pero que contaría con la participación autónoma, en términos técnicos y funcionales, de la policía.

Estrategia 4.2

Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.

El reto que implica el crecimiento y expansión del crimen organizado exige que las leyes e instrumentos con que cuenta el Estado para combatirlo se adecuen a la realidad. Entre otras cosas, se implementarán nuevas medidas de investigación y redistribución de las facultades entre los órganos judiciales y el Ministerio Público, para que el sistema de procuración e impartición de justicia pueda perseguir y sancionar con mayor eficacia a la delincuencia organizada.

La propuesta de reforma al sistema penal prevé como herramientas especiales en materia de investigaciones de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el Ministerio Público, de tal forma que estos instrumentos puedan ser utilizados de manera oportuna. También se propone el establecimiento de un mecanismo de control posterior, para que sea el juez quien, de manera oficiosa, revise la legalidad de las intervenciones y los cateos.

Asimismo, se promoverá que las conductas tipificadas como delincuencia organizada sean consideradas siempre graves, para que den lugar a prisión preventiva.

Estrategia 4.3

Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.

En la medida en que no se garantizan los derechos de quienes resultan afectados por la delincuencia, específicamente el resguardo de su identidad cuando denuncian, se inhibe la necesaria participación de la ciudadanía en la prevención y combate a la delincuencia. En la red de telecomunicaciones para las instituciones de seguridad, conocida como Plataforma México, se introducirá una línea especializada para la recepción de denuncias anónimas. En un ambiente de inseguridad y desconfianza como el que ahora se vive, la denuncia anónima constituye un aliciente para la colaboración de la ciudadanía en el combate a la delincuencia. Tan importante como recibir las denuncias, desde luego, será tener un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las mismas.

Es una obligación del Estado proteger a las víctimas y, desde luego, garantizar las mejores condiciones para los ciudadanos que pueden declarar en los casos más delicados, más relevantes y más peligrosos. Para ello se ha propuesto establecer la reserva de los datos de las personas que denuncian hechos relacionados con el crimen organizado.

Estrategia 4.4

Promover la implementación gradual de juicios orales.

La impartición de justicia en México se da a través de un proceso lento, ineficiente e impersonal basado en la integración de expedientes escritos que daña los intereses y derechos tanto de quien comete un delito como de quien lo padece. La oralidad en los juicios ofrece a las partes la oportunidad de tener audiencias directas con los jueces para conocer, presentar o contradecir las pruebas y argumentos del caso. Esto reduce significativamente la duración de un litigio y con ello, su costo, que muchas veces es determinante en la decisión de presentar o no una denuncia. Asimismo, se reducen los espacios de opacidad en los que pueden ocurrir actos de corrupción o discrecionalidad, lo que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en actores encargados de la aplicación de la ley.

Estrategia 4.5

Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.

Actualmente, los términos y plazos procesales, así como el número de instancias por las que se puede pasar durante un litigio, hace muy tardada la impartición de justicia, lo cual genera incertidumbre en los ciudadanos. Por lo tanto, se propondrán reformas que permitan agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales. La adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos están asociados a esta estrategia.

Otro mecanismo propuesto es que la prueba confesional se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales. Mediante un examen judicial sobre la veracidad y legalidad del reconocimiento de responsabilidad, se podrá impartir justicia con mayor celeridad.

Estrategia 4.6

Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.

Los litigios representan un costo económico y social elevado para el Estado, así como para los particulares. Para reducirlos, se promoverán y adoptarán medios alternativos para solución de controversias como eje toral del sistema de justicia en general, que permitirán además crear una conciencia y una actitud de diálogo y conciliación, más que de confrontación, entre la sociedad. En muchos casos, estos métodos resultan más apropiados, para los fines de la justicia, que la imposición de una pena de prisión, al resarcir al agraviado el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión.

Estos mecanismos permiten que el Estado centre sus capacidades institucionales en la persecución de aquellos delitos que verdaderamente atentan contra el orden y la paz públicos. De manera paralela, sirven para despresurizar el sistema judicial, cuya saturación es un claro obstáculo para la impartición de justicia pronta y expedita.

Estrategia 4.7

Promover el Código Penal Único.

En México contamos con un código penal y un código procesal penal por cada entidad federativa, más el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Tal diversidad legislativa resulta en contradicciones y vacíos legales que abren espacios para la impunidad.

Por ello, la iniciativa de reforma al sistema de justicia penal presentada por el Ejecutivo propone la unificación legislativa, tanto en la tipificación de las conductas delictivas y sus penas, como en los procedimientos para su persecución, investigación y ejecución. La adopción de tipos penales únicos para todo el país impacta positivamente en la certeza jurídica.

La soberanía de los estados y la vigencia del federalismo no se verán violentadas, pues la ley determinará las competencias correspondientes y la facultad de organizar las instituciones de procuración y administración de justicia se mantendrá como una facultad reservada a las entidades federativas.

OBJETIVO 5**Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.**

Es necesario que la sociedad tenga la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta. Vivir en medio de la violen-

cia, ver como natural la impune comisión de los delitos no debe ser parte de la cotidianidad. Si no se hace valer la ley a través de instrumentos eficaces, los potenciales delincuentes perciben que el riesgo de recibir una represalia es muy bajo, y la decisión de cometer un acto ilícito se vuelve menos costosa, lo que aumenta los niveles de criminalidad.

Estrategia 5.1

Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.

Por mucho, la mayor incidencia de delitos corresponde a los del orden común, cuya prevención y castigo están a cargo de las autoridades locales. Vigorosamente, y con un sentido de urgencia, se compartirán esfuerzos con los gobiernos de los estados y los municipios en el marco de los organismos que para ello existen.

Esta estrategia de corresponsabilidad será la clave para enfrentar con eficacia y contundencia a la criminalidad. En el marco de un auténtico federalismo, se deberá establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar al Sistema Nacional de Seguridad Pública la dimensión y proyección que motivaron su creación. Por tanto, se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios.

Todo ello se realizará con absoluto respeto a las atribuciones de cada orden de gobierno, focalizando los esfuerzos para restablecer la seguridad pública en todo el país y fortalecer la presencia del Estado en las ciudades y poblaciones donde existe mayor inseguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir a la criminalidad. Los esfuerzos y acciones que el gobierno realice en materia de seguridad, además de reducir los índices de delincuencia, deben verse reflejados en la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad, de modo que en 2012 la mayoría de la población declare que se siente segura en su comunidad.

Estrategia 5.2

Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.

En materia de impunidad debe ponerse especial cuidado para que los delincuentes que son capturados no compren su libertad mediante sobornos, y que las investigaciones que estén en curso no se detengan por negociaciones ilícitas.

Estrategia 5.3

Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.

Además de la eficacia y honestidad de las instituciones públicas, sin la participación comprometida de los denunciantes no se podrán abatir los niveles de impunidad. Se deben ofrecer nuevas garantías a la integridad y a la seguridad de las víctimas de un delito y acabar con su situación de franca indefensión.

En pocas ocasiones la víctima tiene oportunidad de que se le resarza el daño o de contar con garantías que la hagan partícipe de una justicia a la que tiene derecho. Esta situación debe revertirse. También es necesario que las víctimas puedan actuar en los procesos penales y defenderse contra resoluciones que pudieran lesionar sus intereses. Se buscará la simplificación

de los mecanismos para la presentación de denuncias y querrelas en cuanto a tiempos, trámites, requisitos y documentación.

Se implementarán medidas cautelares para salvaguardar los derechos de las víctimas durante el proceso penal. Si bien estas medidas ya son parte del ordenamiento jurídico, es indispensable ampliarlas para proteger a la sociedad y evitarle un perjuicio mayor. Se propone privilegiar la aplicación del arraigo, la prohibición de salir de una demarcación territorial, la prohibición de acercarse a una o varias personas, la restitución provisional de los derechos de las víctimas y ofendidos, la vigilancia a cargo de determinadas personas o instituciones, el aseguramiento de instrumentos, objetos y productos del delito, la protección de la integridad física y moral de las víctimas u ofendidos, los actos para garantizar la reparación del daño y la caución para proteger los derechos de las víctimas.

Para garantizar la legalidad en la aplicación de estas medidas, se otorgarán facultades a un órgano jurisdiccional, cuyas características principales serán la independencia, la imparcialidad, la legalidad y la objetividad en sus decisiones.

Estrategia 5.4

Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.

En México aún existe una cultura que discrimina a la mujer y que favorece el entorno de acoso y de violencia que padecen millones de mujeres. En el marco de la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se promoverá una cultura de respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se pondrán en operación programas de sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones.

Con esta ley, se harán valer compromisos internacionales signados por México a través de ordenamientos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Belém do Pará), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

OBJETIVO 6

Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

Estrategia 6.1

Modernizar el sistema penitenciario.

Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

Se establecerá tanto la figura de juez de ejecución de sentencia, como la reorganización estructural y territorial de los centros penitenciarios, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se adoptarán lineamientos y metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad. Se generará inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia de los internos. Se promoverán también los

convenios necesarios para que los sentenciados cumplan sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, pues actualmente los sentenciados del orden común pueden cumplir sus penas en centros federales, pero no a la inversa.

Frecuentemente se olvida que junto con el castigo por la comisión de delitos, la confinación en penales debe tener el propósito de propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena. Resulta necesario el compromiso de los tres órdenes de gobierno para trabajar de manera coordinada en el perfeccionamiento de los mecanismos de readaptación y rehabilitación de los delinquentes.

Estrategia 6.2

Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.

Se combatirá la corrupción en las instalaciones penitenciarias federales y locales, para terminar con los privilegios que disfrutaban algunos de los reclusos y que van en perjuicio del resto. Se reforzará la vigilancia para detectar y eliminar los mecanismos mediante los cuales los criminales continúan operando sus redes de delincuencia desde el interior de los centros penitenciarios. Esto incluye vigilar el comportamiento del personal encargado de la seguridad, para castigar a quienes se corrompen y facilitan la operación delictiva intramuros.

En el caso de la delincuencia organizada, se propone que se exceptúe el derecho consistente en solicitar que la pena se cumpla cerca del domicilio del reo, lo que responde a la necesidad de que los miembros de grupos de crimen organizado sean recluidos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad y para la disminución de los riesgos de fuga o violencia interna.

Estrategia 6.3

Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.

La sobrepoblación en los centros de reclusión es un obstáculo para la aplicación de la ley en su interior y para garantizar condiciones dignas a los reclusos. Además de las estrategias encaminadas a reducir el tiempo necesario para dictar sentencia, se diseñará y aplicará un nuevo esquema de prisión preventiva, y se facultará al juez para imponer medidas cautelares durante el desarrollo del proceso. Se analizará la pertinencia de medidas alternativas como la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia a cargo de determinada gente o instituciones, y el sometimiento a instituciones de educación, entre otras.

1.3. Información e inteligencia

Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno.

El intercambio fluido y oportuno de información entre los cuerpos de policía es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate. Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo localizados en bases de datos de acceso común, facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.

OBJETIVO 7**Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.****Estrategia 7.1**

Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.

Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará también una red de interconexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Será muy importante disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.

Estrategia 7.2

Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.

Las herramientas tecnológicas que se desarrollarán en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.

1.4. Crimen organizado

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.

OBJETIVO 8

Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

Estrategia 8.1

Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.

Estrategia 8.2

Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.

Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos.

Estrategia 8.3

Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

La capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta perniciosa actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos. Se intensificarán las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México.

Estrategia 8.4

Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

Se propiciará la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.

1.5 Confianza en las instituciones públicas

La corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno. Toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley.

México necesita que sus ciudadanos confíen plenamente en el sistema jurídico y en el desempeño de las instituciones de justicia y de gobierno. Ello es fundamental para reforzar la alianza entre el gobierno y la sociedad en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

OBJETIVO 9

Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

Estrategia 9.1

Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El marco jurídico vigente debe mejorarse a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad. Adicionalmente urge su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.

Para alcanzar este objetivo, el Gobierno Federal impulsará las reformas necesarias para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan ante las instancias de la Administración Pública Federal.

Estrategia 9.2

Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Al ser éste el nivel más directo de interacción entre ciudadanos y gobierno, debe ser el que brinde resultados más claros en materia de transparencia. Se identificarán los trámites en los que más frecuentemente se dan sobornos o se paga por la ayuda de un intermediario, y se implementarán mecanismos de monitoreo y asesoría a los ciudadanos para que todas las personas reciban servicios de calidad sin distinción alguna y sin espacio para la corrupción. Sólo de esta forma podrá recuperarse verdaderamente la confianza ciudadana en la acción gubernamental.

Estrategia 9.3

Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, han representado un gran paso adelante en la consolidación de nuestra democracia, y han cerrado espacios paulatinamente a la cultura de opacidad y arbitrariedad que prevalecía hasta hace pocos años. Sin embargo, los avances son insuficientes pues, por parte del gobierno, aún hay que expedir normas reglamentarias y verificar la debida observancia de la referida Ley de Transparencia. Por el lado de los ciudadanos, no se ha ejercido plenamente este derecho a la información. Para tales efectos, se intensificarán los procesos de sistematización y apertura de la información pública gubernamental, a fin de que los ciudadanos conozcan el quehacer gubernamental en ejercicio de su garantía a la información.

El compromiso es no sólo responder a las solicitudes de acceso a la información. Es necesario también emprender acciones para dar a conocer aquélla que sea de interés general, mediante campañas de difusión y divulgación, que sean ajenas a intereses personales o partidistas.

Estrategia 9.4

Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.

Se fortalecerá la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos.

Se promoverá el valor del servicio público como una función que antepone los intereses de la comunidad a los intereses particulares y personales. Se trabajará en el mejoramiento del diseño curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta únicamente aquellos candidatos que, además de las competencias profesionales, demuestren su probidad y guíen sus acciones estrictamente en el marco de la legalidad.

Estrategia 9.5

Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.

Existe plena conciencia de que algunos servidores públicos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos. Las prácticas del nepotismo, “amiguismo” y “compadrazgo” permiten mantener en el servicio público a personas que carecen del perfil necesario para desempeñar los cargos que les son asignados. Se procederá con equidad y con toda firmeza, para impedir estas prácticas a través de la consolidación del servicio de carrera, de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados.

Estrategia 9.6

Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la 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 por parte de la Federación y cuál es su impacto en términos sociales.

OBJETIVO 10

Combatir a la corrupción de forma frontal.

Estrategia 10.1

Promover una cultura anticorrupción.

El Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe fomentarse desde la familia y en el ámbito educativo para impulsar la formación de una ética en los niños y jóvenes.

Estrategia 10.2

Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.

Uno de los beneficios de la transparencia gubernamental es la difusión de los casos en que las autoridades responsables de la sanción de las malas prácticas de los servidores públicos efectivamente castigaron alguna conducta ilícita o delictiva, de manera que la ciudadanía conozca las acciones de la administración pública para inhibir la corrupción.

Por disposición de la ley, no todas las sanciones incluyen la destitución del servidor público, por lo cual los empleados sancionados pueden seguir laborando en ocasiones protegidos por el propio marco jurídico o sus organismos gremiales. Se ampliará la difusión de las sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes impongan a los malos servidores públicos, como ejercicio de rendición de cuentas y estrategia disuasoria de nuevas conductas ilícitas.

Estrategia 10.3

Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

Según Transparencia Mexicana, en su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005-2006, los hogares mexicanos que declararon haber pagado sobornos o "mordidas", gastaron en promedio 177 pesos cada uno, lo que implica poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pérdidas para las familias, por lo que es innegable la necesidad de fortalecer los sistemas de control y rendición de cuentas para inhibir actos de corrupción y mejorar los servicios públicos.

Los procedimientos administrativos, que incluyen multitud de trámites a realizar por los particulares, son confusos y en ocasiones los ciudadanos tienen que realizarlos en oficinas diversas y alejadas unas de otras. Esto implica altos costos para el interesado, motivo por el cual se propicia la corrupción y la improductividad, por la pérdida de miles de horas hombre.

La existencia de procedimientos complejos abre espacio para intermediarios que simplifican los procesos a cambio de una remuneración económica. Es por esto que se ampliarán los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

Estrategia 10.4

Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.

Los órganos de inspección, verificación y control no han consolidado los objetivos anticorrupción que se les han asignado, ya que no han desarrollado de manera suficiente su capacidad para prevenir conductas irregulares y orientar a los servidores públicos para reducir las faltas por ignorancia. Ciertamente, los citados órganos no tienen, en ocasiones, los recursos suficientes para el eficaz desempeño de su función. Por ello se deben buscar las mejores prácticas para un óptimo aprovechamiento de los recursos y expandir su actividad a los aspectos sustantivos de la operación de las dependencias y entidades de la administración.

Al mismo tiempo, debe consolidarse un sistema preventivo de actos de corrupción en los propios órganos de control, situación previsible si se considera la relevancia de sus funciones y su presencia en todos los ámbitos del quehacer gubernamental. De esta forma, deberá instrumentarse un procedimiento riguroso de rotación de los titulares de las áreas correspondientes.

Estrategia 10.5

Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.

El costo de la corrupción existente en el país es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causa a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones. Es correcta la apreciación ciudadana respecto de la corrupción que subsiste en una proporción significativa de la actividad pública y privada.

Lo anterior se entiende si se advierte que los mecanismos e instancias de control existentes no están orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, y se abocan primordialmente a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad. Los mecanismos que permitirían controlar y mejorar sistemáticamente los procesos de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos son deficientes, además de que subsiste el enfoque correctivo, lo que sigue ocasionando grandes pérdidas de recursos.

El Gobierno Federal no sólo continuará con mayor rigor los sistemas preventivos y correctivos que han mostrado su eficiencia, sino que se ampliarán las estrategias y acciones para abatir los índices de corrupción y generalizar el apego a la legalidad en el ejercicio del servicio público. Asimismo, propiciará la colaboración de la ciudadanía para evitar y, en su caso, sancionar las conductas ilegales.

Estrategia 10.6

Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Aun cuando la participación ciudadana se ha incrementado por medio de mecanismos como los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la población.

Se facilitará a la ciudadanía la formulación de quejas, denuncias e inconformidades por medios directos y electrónicos, e incluso de forma anónima, otorgándole seguridad y, en su caso, protección personal a los testigos que permitan la sanción de servidores públicos corruptos.

Las facilidades que el Gobierno Federal dará a la ciudadanía para la formulación de quejas, denuncias e inconformidades, también incluirán estímulos materiales y reconocimientos cuando se aporten las pruebas suficientes para la sanción de los responsables.

1.6 Cultura de la legalidad

El Estado de Derecho de un país se sustenta, antes que nada, en el arraigo que tenga la cultura de la legalidad en la sociedad. El respeto a la ley es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social y fortalecer a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades.

Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales.

Además, la cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley; esto es, denunciar las irregularidades, abusos y actos ilícitos.

OBJETIVO 11

Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

Estrategia 11.1

Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.

La frecuencia y gravedad de las violaciones a la ley han minado los valores de responsabilidad social y civismo entre la ciudadanía.

Lo más lamentable es que este abandono del principio de apego a la ley, afecta la conciencia de niños y jóvenes acerca de los valores esenciales de la convivencia humana, lo cual pone en riesgo la esperanza de una real vigencia del Estado de Derecho en los años por venir.

Por eso, se emprenderán acciones decididas para recuperar y fortalecer la enseñanza del civismo, la historia nacional y el derecho en la educación de la niñez y la juventud. Asimismo, se convocará a las familias, las organizaciones civiles, laborales, gremiales y religiosas, los partidos políticos, y especialmente a los medios de comunicación, a emprender y respaldar una campaña permanente de revalorización de la cultura de la legalidad, de la que el Gobierno de la República habrá de ser el más resuelto impulsor.

Estrategia 11.2

Promover una mayor profesionalización de los abogados.

Se estima que cualquier proyecto de mejora sustantiva y procesal del actual orden jurídico debe pasar forzosamente por la mejora en la educación y ética de los profesionales del derecho, tanto al servicio de los particulares como del gobierno. Por lo tanto, se adoptarán estándares que permitan la profesionalización de los abogados, como la colegiación obligatoria y el seguimiento de códigos de ética y de conducta, entre otros.

Un gobierno que pretende garantizar una irrestricta aplicación de la ley necesita de profesionales del derecho con la mejor formación posible y con un estricto apego a códigos de conducta ética. Se determinarán estándares mínimos para la selección y capacitación de los abogados que integran la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

1.7. Derechos humanos

México participa en el objetivo universal de difundir y proteger el pleno goce de los derechos humanos. Por eso ha promovido la creación de organismos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en los estados de la República. Sin embargo, es claro que el verdadero avance en materia de derechos humanos supone un proceso social complejo.

Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.

Ello requiere, en consecuencia, tomar medidas contundentes para avanzar con celeridad hacia los estándares internacionales en la materia.

OBJETIVO 12

Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

Estrategia 12.1

Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

El Gobierno de la República reafirma su compromiso de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea. También es necesario establecer los mecanismos para hacer efectivo el respeto a los instrumentos internacionales.

Estrategia 12.2

Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos.

Se identificarán las violaciones recurrentes a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como a las autoridades menos sensibles a las recomendaciones, con el fin de priorizar las acciones de las dependencias en este sentido.

Estrategia 12.3

+Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.

Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.

Estrategia 12.4

Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.

Realizar campañas informativas que den a conocer los derechos fundamentales y prevengan a la población acerca de los actos que constituyen una violación a los mismos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

Estas campañas harán hincapié en la no discriminación, el respeto y la aceptación de la diversidad, así como la tolerancia y la pluralidad.

Seguridad nacional

Diagnóstico

Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.

Las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía. En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente.⁷

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla.⁸ Actualmente, la economía de los cárteles se ha visto afectada por los cambios estructurales en el mercado internacional de las drogas, lo que explica, en parte, el reciente aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Dada esta coyuntura, recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.

Sin embargo, la confianza ciudadana necesita resultados claros para consolidarse. Estas instituciones deben responder, dentro del marco de sus facultades, a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y, en materia de combate al narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos.

Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras.

Las tendencias a nivel global en las últimas décadas indican un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del orbe, y por la aparición de nuevas tendencias sociales que representan presión para las franjas fronterizas de México. Esto ha propiciado que estas zonas se conviertan en un escenario de transgresiones a la ley, y en un amplio campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional.

En la frontera sur, los flujos migratorios indocumentados son una constante, lo que representa un mercado de ganancias enorme para los traficantes de personas. Durante el año 2006 se aseguraron a más de 182 mil extranjeros sin documentación en todo el país, de los cuales el 62% se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco.⁹ Asimismo, existe en la región la presencia de pandillas delictivas juveniles y cárteles del narcotráfico que, aprovechando la extensión y porosidad de la frontera, generan violencia e inseguridad.

A los problemas de traficantes de personas, en la frontera norte se agregan con intensidad las organizaciones criminales del narcotráfico y el contrabando de armas. La mayor parte de las armas que circulan en el país de manera ilegal ingresan por la frontera con Estados Unidos.

7 Consulta Mitofsky. (2007). Confianza en las instituciones, febrero. Disponible en: www.consulta.com.mx (margen de error +/-4%)

8 Parametría. (2007). Febrero. Disponible en: www.parametria.com.mx : 89% de acuerdo en que utilice al Ejército para combatir al narcotráfico en México (margen de error +/- 2.8%); Demotecnia. (2007). Disponible en: demotecnia.com, 88% sí al Ejército para combatir al narcotráfico (margen de error +/- 3.2%).

9 www Instituto Nacional de Migración. (2006). Estadísticas migratorias 2006. Disponible en: www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic06/aseguramientos.mht

Entre 2001 y 2006, en la seguridad de la frontera norte se emplearon más de 1,900 miembros del ejército al año, mientras más de 1,700 se ubicaron en la frontera sur anualmente. Desafortunadamente, esto no ha sido suficiente para evitar que los límites territoriales se vean violados por el contrabando y el narcotráfico.

1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio

Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos.

OBJETIVO 13

Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

Estrategia 13.1

Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones. La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro de armas y a la compra de información, entre otras cosas. Hoy la tarea es impedir que las Fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto.

Estrategia 13.2

En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

En corresponsabilidad con los gobiernos locales, el Gobierno Federal seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Plan DN-III y el Plan Marina, entre otros, para acudir con la mayor celeridad a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza. Se revisarán cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere. Se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la ayuda a la que por ley tienen derecho los ciudadanos afectados por estos fenómenos. De forma complementaria, se mejorará el registro y la divulgación oportuna de información sobre los fenómenos meteorológicos, con el fin de alertar a la población y evitar la pérdida de vidas humanas.

1.9. Seguridad fronteriza

Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.

OBJETIVO 14

Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

Estrategia 14.1

Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.

La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas.

Estrategia 14.2

Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

1.10. Cooperación internacional

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados.

OBJETIVO 15

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Estrategia 15.1

Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia.

Estrategia 15.2

Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.

Por mucho tiempo, la lucha internacional contra el narcotráfico ha privilegiado la represión de su producción y transporte, con un enfoque dirigido principalmente a los países donde se producen las drogas. La creciente vitalidad de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y su arrojo para enfrentar incluso al poder de los Estados ponen en evidencia que la estrategia ha sido insuficiente. Hace falta intensificar el combate contra el tráfico y consumo de drogas en los países que tienen más demanda. La ubicación fronteriza de México con el mercado más grande de drogas ilícitas del mundo incrementa el valor estratégico del territorio para el crimen organizado. Al tiempo que México reitera su compromiso de seguir cumpliendo la parte que le corresponde, impulsará el fortalecimiento al combate del tráfico de estupefacientes mediante la participación responsable de los países involucrados en toda la cadena, desde la producción hasta el consumo. El intercambio de información será parte esencial de este esquema de cooperación.

Estrategia 15.3

Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

La delincuencia organizada se distingue por tener a su alcance equipo y armamento sofisticados para llevar a cabo sus fines. De ahí la importancia de trabajar, en el marco del derecho internacional, en el establecimiento de mecanismos de cooperación para controlar la producción, circulación y venta de armas en los países fabricantes.

En cuanto a la responsabilidad de México, se debe integrar un padrón confiable y actualizado de armas de fuego en el país, disminuir el número de artefactos provenientes del contrabando y retirarlos de circulación. Esto implica transparentar el registro de armas del gobierno y crear una normatividad que comprometa a las autoridades estatales a facilitar la inspección de armamento. Asimismo, se requiere la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que la población entregue armas provenientes del mercado negro e instrumentar un programa permanente para la destrucción inmediata de equipo decomisado.

Estrategia 15.4

Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.

Estrategia 15.5

Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

El crecimiento de las pandillas delictivas en zonas fronterizas, como el caso de los llamados “maras”, debe atenderse mediante acciones de inteligencia, en coordinación con las autoridades de la región centroamericana. Se creará un registro de los integrantes de estas organizaciones que hayan estado en prisión, y se implementarán políticas públicas preventivas en centros educativos y comunidades para evitar que surjan más adeptos o imitadores de estos grupos.

Estrategia 15.6

Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.

El acatamiento del derecho internacional es el instrumento por excelencia para procurar la convivencia armónica de las naciones y la unión de esfuerzos para superar desafíos comunes. Por eso México seguirá inscribiendo su lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado en el marco de los tratados internacionales. El Gobierno Federal pondrá especial empeño en alinear la legislación nacional a los tratados internacionales de que México es parte, para contribuir con mayor eficacia en la lucha contra los transgresores del derecho y del orden.

Estrategia 15.7

Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.

El territorio nacional no será un refugio para quienes delinquen en otros países, ni se tolerará que quienes son perseguidos por la justicia mexicana se escondan en el extranjero. El recurso legal de la extradición será aplicado para asegurar que la justicia se aplique, sin importar las fronteras entre países.

Seguridad pública

Diagnóstico

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos.

Durante muchos años, la falta de seguridad ha minado, hasta un punto verdaderamente preocupante, la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país.

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana¹⁰ publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún

10 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org.mx

delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

En la última década, el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400%.¹¹ La inseguridad ha hecho que prolifere la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

Se mejorará sustancialmente la calidad de la seguridad pública iniciando con la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales.

Aunque cada vez se aplican más los procesos de control de confianza en los cuerpos policiales, aún no es una práctica generalizada en el país y no hay criterios homogéneos en la selección, el ingreso la promoción y la permanencia de los policías.

Pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción.¹²

En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de bachillerato y licenciatura respectivamente. Sin embargo, en otros cuerpos policíacos el requerimiento es menor.

Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país.

En cuanto a la tecnología disponible en estas instituciones, debemos mencionar que la red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y porque no existe un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Esto se traduce en incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial.

En consecuencia, la tecnología que es vital para el trabajo policial no ha sido explotada adecuada o suficientemente, y por lo tanto el trabajo conjunto se dificulta por la carencia de información confiable y oportuna.

En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.

11 Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2007).

12 www México Unido Contra la Delincuencia A.C. Disponible en: www.mexicounido.org

1.11 Prevención del delito

La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas.

La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.

OBJETIVO 16

Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

El riesgo de integrarse a una pandilla o de caer en la delincuencia es agravado por un entorno de violencia, desintegración familiar, criminalidad y falta de oportunidades de desarrollo. La vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito. Los programas que implementan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes. Las siguientes estrategias requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes dependencias para tener un mayor impacto en la prevención del delito.

Estrategia 16.1

Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, para defender la integridad familiar amenazada por el crimen y las adicciones. En materia de adicciones, se intensificarán las acciones en el sistema educativo para generar conciencia mediante el conocimiento de los efectos perniciosos de las drogas en la salud física y mental de quienes las consumen. Se emprenderán también campañas de difusión para la población en general en el mismo sentido. Se mejorarán las oportunidades de rehabilitación para quienes deciden alejarse de las adicciones, y se brindará información oportuna a las familias y comunidades para que sepan cómo ayudar a un adicto a superar su condición.

ESTRATEGIA 16.2

Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.

Estrategia 16.3

Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Esta estrategia tendrá la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitará a las maestras y a los maestros, así como a los padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se empezará por las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Adicionalmente, se van a distribuir materiales de capacitación y de información, para que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularán a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentará la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

Estrategia 16.4

Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El tráfico ilegal de armas es una actividad delictiva que se ha incrementado. La vinculación que tiene con el narcotráfico, las actividades con recursos de procedencia ilícita y la corrupción, entre otros delitos, demanda la aplicación de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales para hacerle frente, y garantizar a la sociedad un entorno que les dé tranquilidad.

Para ello, se modernizarán y mejorarán los procedimientos en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que permitan a las dependencias responsables de su aplicación tener mayor control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos, sustancias químicas peligrosas y artificios pirotécnicos dentro del país.

1.12 Cuerpos policíacos

La falta de resultados contundentes y el fenómeno de la corrupción han arrojado como saldo la desconfianza y el descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal.

Actualmente, a pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, la falta de coordinación y unidad de mando, así como las asimetrías en sus salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policíaca y que, simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios de acción.

Aunque entre las más de 1,600 corporaciones de policía que funcionan en el país sin duda existen numerosos oficiales comprometidos y entregados al deber de servir y proteger a la ciudadanía, la eficacia de la policía se ha visto minada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes, la infiltración y la amenaza de la delincuencia organizada, así como por la dispersión de esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones para cumplir su importante labor. El propósito es que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos de la ciudadanía.

OBJETIVO 17

Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

Estrategia 17.1

Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

Estrategia 17.2

Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.

Se definirán criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros. Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones.

Estrategia 17.3

Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.

La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos.

A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones.

Estrategia 17.4

Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

El desprestigio de los cuerpos policíacos impide la colaboración con la sociedad y dificulta la formación de una identidad institucional que los fortalezca. Con base en resultados, los ciudadanos deben sentir que no se encuentran solos ante la delincuencia, que las instituciones y el gobierno están, precisamente, para respaldarlos; que los policías, los marinos y los soldados cumplen eficazmente con el deber de protegerlos.

A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad.

Estrategia 17.5

Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores. Asimismo, se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles.

1.13. Participación ciudadana

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.

Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

OBJETIVO 18

Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

Estrategia 18.1

Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.

Estrategia 18.2

Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

Se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia. Se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil; así como la participación

de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia, bajo criterios nacionales, estatales, regionales y comunitarios, que además, estén alineados con las necesidades y demandas de la sociedad.

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

Estrategia 18.3

Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos

La finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en cinco grandes objetivos y ejes de acción, busca alcanzar un mejor desempeño económico. Cada eje de acción del Plan está interrelacionado con el crecimiento y el empleo. El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública permitirá que los ciudadanos disfruten con tranquilidad de los resultados de su esfuerzo. Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es necesaria para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas. La estrategia de desarrollo económico cuidará el acervo natural del país y con ello evitará comprometer el bienestar de generaciones futuras. La estrategia de desarrollo requiere también de una gobernabilidad democrática que permita la convivencia de todos, de forma que se den resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.

Los problemas sociales, políticos y económicos del país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de políticas públicas propuestos en este Plan son complemen-

tarios para contribuir a la superación de los retos en materia de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. De progresar en todos los frentes, se podrá crear un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirán a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente. Por ello, se utilizarán todos los instrumentos del Estado, avanzando simultáneamente en los cinco ejes de acción definidos en este Plan, con el fin de promover un crecimiento económico sostenido y más acelerado, una elevada creación de empleos, y un desarrollo humano pleno para todos los mexicanos.

Diagnóstico

En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación es necesario generar nuevas condiciones para lograr que el producto y el empleo tengan un crecimiento mayor al observado durante las últimas dos décadas. Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país esperamos lograr un crecimiento anual del PIB del 5% al final del sexenio.

En ausencia de cambios importantes, el crecimiento de la economía mexicana será, en promedio, de alrededor de 3.5 % por año, lo que implica un incremento per cápita cercano a 2.4%. De mantenerse esta situación, tomaría 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante. Una comparación con países como Chile, China, Corea del Sur y Singapur deja claro que se puede acelerar el crecimiento económico a partir de la implementación de políticas públicas adecuadas. Al mismo tiempo, la competencia internacional implica que se necesitan acciones decididas para mantener la competitividad: la pasividad sólo llevaría a un mayor rezago. Las estrategias delineadas en este Plan buscan un crecimiento del PIB per cápita de por lo menos 20% de 2006 al 2012.

Para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad. En México, el crecimiento de la productividad durante los últimos 45 años ha sido la mitad del observado en Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur. Asimismo, la inversión en México ha sido sustancialmente menor a la registrada en estos tres países durante el mismo lapso, y a la experimentada en Chile en los últimos quince años, cuando ese país alcanzó un mayor crecimiento.

El diagnóstico anterior indica que, dada la prioridad de contar con una economía que se encuentre, en 2012, entre las treinta más competitivas del mundo de acuerdo al Foro Económico Mundial, con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos, es imperativo seguir una estrategia en tres vertientes:

- *Inversión en capital físico*: fomentar una mayor inversión física, para lo cual se requieren condiciones económicas más competitivas. Las políticas públicas serán conducentes a aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional promover la inversión en infraestructura, y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.
- *Capacidades de las personas*: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo retributable y emprender proyectos más ambiciosos, ampliando su abanico de oportunidades productivas.

- *Crecimiento elevado de la productividad*: para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad se requiere una mayor competencia económica y condiciones más favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico. La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de los insumos y los productos finales, incrementa la competitividad de la economía y mejora la distribución del ingreso. Por su parte, la adopción y desarrollo de nuevas tecnologías permite producir nuevos bienes y servicios, incursionar en mercados internacionales y desarrollar procesos más eficientes. Esto reeditarán en una mayor producción y en ingresos más elevados.

Inversión en capital físico

Al incrementar la inversión se promoverá una mayor tasa de crecimiento económico y una creación de empleos más dinámica. Para ello, se necesita que los proyectos sean más rentables, que estén sujetos a menores riesgos, y que se disponga de recursos para realizarlos. Es pertinente aclarar que, en la actualidad, la mayor restricción consiste en que la rentabilidad de la inversión es insuficiente, debido en parte a factores que elevan los costos de producción en el país. La situación es diferente a la de hace seis años, cuando la ausencia de recursos era una limitante sustancial. Hoy en día, si bien no todos cuentan con acceso adecuado al financiamiento, la disponibilidad de recursos para la inversión se ha incrementado de manera importante. Por ello, es imperativo proceder con acciones para contribuir a elevar la rentabilidad de las inversiones y reducir el riesgo de los proyectos productivos. También se debe continuar con la profundización del sistema financiero, para que toda la población tenga acceso a los recursos que les permitan participar en las actividades económicas.

Rentabilidad y riesgo de la inversión

La mejor forma de incrementar la rentabilidad de la inversión en toda la economía es reduciendo los costos. Ello hace a las empresas mexicanas más competitivas y asegura una mayor oferta de bienes a menores precios, con lo que las familias mexicanas también se benefician. A menor riesgo, menor es el retorno requerido por los inversionistas para realizar un proyecto. Un riesgo más bajo contribuye positivamente al nivel de inversión ya que, en un ambiente de competencia, un riesgo más bajo se traduce en menores precios. Las estrategias orientadas a alcanzar una mayor rentabilidad y reducir el riesgo de la inversión se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad. La incertidumbre legal y jurídica es un obstáculo importante para las actividades empresariales: abre la posibilidad de que se cambien las reglas del juego y pone en duda que se respeten la propiedad, los contratos y cualquier tipo de convenios. De igual forma, la ausencia de seguridad pública hace dudar a los individuos sobre la capacidad misma de disfrutar del producto de su esfuerzo. Por ello, las oportunidades de inversión existentes se podrán aprovechar plenamente con derechos de propiedad bien definidos y a través del respeto a los contratos, la certidumbre jurídica y la mejora de los niveles de seguridad.
- Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. La incertidumbre macroeconómica y financiera es otra fuente importante de ries-

go. Fluctuaciones extremas de la producción, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio pueden poner en duda la viabilidad de cualquier proyecto. Al respecto, la vulnerabilidad que aún existe en las finanzas públicas derivada de la volatilidad de los ingresos petroleros implica que todavía existen acciones importantes por realizar en este ámbito.

- Promover la competencia. La competencia económica permite que se reduzcan los precios de los insumos y facilita que los consumidores tengan acceso a más bienes a menores costos, incrementando el bienestar material de las familias.
- Simplificación administrativa y regulatoria. Por un lado, es necesario reducir los costos de transacción a los que se enfrentan las personas para llevar a cabo todas sus actividades, incluyendo avances adicionales en la facilidad de abrir un negocio y en el registro de la propiedad. Por otro lado, la regulación gubernamental debe evolucionar para permitir mayor innovación, ingreso a nuevos mercados y el desarrollo de nuevas actividades.
- Simplificación y estabilidad tributaria. Aunque las tasas de los impuestos directos en México se han reducido de forma importante, la complejidad para cumplir con las obligaciones fiscales colocan al país en seria desventaja con respecto a otras naciones. Asimismo, las modificaciones continuas en las disposiciones fiscales son una fuente importante de incertidumbre. Por tanto, es necesario establecer un régimen tributario competitivo, sencillo y estable.
- Fomentar la productividad en las relaciones laborales. Esto es clave para una mayor creación de empleos formales y para hacer frente a la creciente competencia mundial. De esta forma se generará una mayor demanda de trabajo en el sector formal de la economía, derivada de un crecimiento dinámico que se traduzca en mayores ingresos de los trabajadores.
- Promover la inversión en infraestructura, ya que se trata de un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. De ahí la necesidad de impulsar una mayor inversión pública y privada en el sector.
- Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior. Esto permitirá la obtención de insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.
- Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción. Esto se logrará promoviendo mayor competencia en el sector, fortaleciendo el marco legal e impulsando una política activa de la banca de desarrollo.
- Facilitar el manejo de riesgo. Será necesario incentivar el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permitan a las personas y empresas diversificar y reasignar sus riesgos.
- Transformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y, de esta forma, obtener menores costos de producción de insumos estratégicos.
- Diversificar las fuentes de crecimiento de la economía mexicana. Para reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana a las fluctuaciones de la economía de los Estados Unidos, y asegurar un crecimiento más balanceado, es necesario continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna,

en particular de las pequeñas y medianas empresas, los sectores de vivienda, servicios, turismo y agropecuario y del consumo doméstico.

Disponibilidad de recursos

La disponibilidad agregada de recursos no es la restricción inmediata más importante para la inversión. Prueba de ello es que el ahorro interno se ha incrementado sustancialmente y ha sustituido al ahorro externo en un contexto de niveles de riesgo país y tasas de interés domésticas y externas ubicadas en mínimos históricos. Al mismo tiempo que la inversión extranjera directa se ha mantenido en niveles elevados, se ha dado un fenómeno de desendeudamiento neto con el exterior. Finalmente, el ahorro financiero y el crédito al sector privado han mostrado una recuperación importante en los últimos años. Sin embargo, es necesario sostener el dinamismo de la inversión para asegurar que en el futuro existan los recursos suficientes y que todos los sectores de la población y de la actividad productiva cuenten con un acceso adecuado a los servicios financieros. Por lo anterior, es necesario continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, las familias de menores recursos, el sector agropecuario, y los proyectos de infraestructura.

Mediante la aprobación por el Congreso de la Unión de la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, se ha dado un primer paso que tendrá un efecto significativo sobre el nivel de ahorro y la disponibilidad de recursos financieros. Además se necesitarán estrategias complementarias que se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Garantizar finanzas públicas sanas, ya que de no ser así se reducirían los recursos disponibles para la inversión de las empresas y el crédito a las familias, incluyendo el de vivienda.
- Contar con un sistema financiero profundo y eficiente, que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado, y desarrolle nuevos productos y servicios. Elementos claves de la estrategia son la mayor competencia de los servicios financieros y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.
- En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso.

Capacidades de las personas

La ampliación de las capacidades de los individuos contribuye directamente al crecimiento, al bienestar y al desarrollo social. A su vez, promover la igualdad de oportunidades es un imperativo social. Sólo así será posible lograr que más mexicanos tengan una vida digna y satisfactoria. Por ello, el apoyo del Estado se centrará en combatir directamente la pobreza y en facilitar que los individuos desarrollen sus capacidades para que mejoren sus condiciones de vida mediante un esfuerzo compartido. Para participar plenamente en las actividades productivas los ciudadanos deben contar con un nivel mínimo de bienestar. Una educación de calidad y equitativa facilita a los individuos que su esfuerzo se traduzca en mayores ingresos y les permite una mayor libertad de elección. Sin lugar a dudas, la salud es también una condición necesaria para una vida satisfactoria, personal y profesionalmente.

El diagnóstico sobre los problemas y limitantes existentes en la ampliación de capacidades, así como las políticas a seguir para promover la igualdad de oportunidades se describen en mayor detalle en la siguiente sección del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es relevante enfatizar que las acciones para mejorar las condiciones sociales son parte de una estrategia integral que permitirá a la economía mexicana incrementar su competitividad y con ello llevar a una mayor creación de empleos y oportunidades.

Crecimiento elevado de la productividad

El nivel de adopción y desarrollo de tecnología depende, entre otros factores, de la rentabilidad de los proyectos de inversión y del nivel educativo de las personas. Sólo tiene sentido adquirir la maquinaria y equipo más avanzados si puede recuperarse la inversión y ésta puede ser utilizada por individuos suficientemente capacitados y flexibles. Asimismo, para desarrollar nuevas tecnologías es necesario contar con científicos e ingenieros capaces de descubrir lo nunca antes imaginado. La adquisición y desarrollo de la tecnología de punta permite a las empresas mantener su competitividad tanto a nivel nacional como internacional.

Además de las acciones necesarias para lograr una mayor rentabilidad de la inversión e incrementar el nivel de educación, es necesario seguir estrategias y líneas de política específicas para promover el avance tecnológico. Las estrategias orientadas a alcanzar un mayor nivel de desarrollo científico y tecnológico se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

Continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Aranceles más bajos permiten adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos, mientras que la inversión extranjera directa transfiere al país aquellas tecnologías que no están a la venta. Dado que tomará tiempo alcanzar niveles de innovación propia comparables con los de los países más industrializados, la adopción de tecnologías avanzadas es un primer paso para cerrar esta brecha.

Proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual, dado el valor elevado de las ideas nuevas en un entorno propicio.

Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial. Sólo así podrán plasmarse exitosamente los nuevos conocimientos en procesos productivos. Cabe notar que, en muchos países, el sector privado juega un papel tanto o más importante que el sector público en el desarrollo y aplicación de nuevas ideas.

Facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología. Para ello no basta el financiamiento público. Un elemento clave es el desarrollo de nuevas opciones de financiamiento con recursos privados que permitan la creación de nuevas empresas, así como permitir la adquisición, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Economía y finanzas públicas

2.1 Política hacendaria para la competitividad

La sección anterior describe las prioridades para incrementar la competitividad de la economía nacional, detonar el crecimiento sostenido y la creación de empleos. A continuación se describen con mayor detalle los objetivos y las estrategias a seguir para lograr el fin último de la política económica: la promoción de un desarrollo humano integral y sustentable.

Una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Sólo así puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente posible, y que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

Aún cuando las finanzas públicas se han manejado de forma prudente durante los últimos años, éstas continúan enfrentando retos importantes. Por décadas, México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del producto interno bruto en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han observado elevadas tasas impositivas.

Asimismo, los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales, lo cual implica que los ingresos del sector público están sujetos a un elevado grado de incertidumbre. El empleo de fondos de estabilización permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos, pero es necesario complementar los mismos mediante fuentes más estables de ingresos. Asimismo, el proceso de declinación del campo de Cantarell representa un reto importante para las finanzas públicas y el sector energético. Aún cuando se espera que el agotamiento de este importante yacimiento sea compensado con el desarrollo de nuevos campos, es previsible que los costos de extracción se incrementen, llevando a menores márgenes la explotación del hidrocarburo.

Por el lado del gasto público, los requerimientos en los próximos años son considerables. Es necesario incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos, al gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, la mejoría de los servicios públicos, la protección al medio ambiente y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores. Se requiere de un cambio hacendario en todos los órdenes para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, la reducida recaudación, las necesidades de erogaciones y el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual es condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.

Un primer paso para reforzar las finanzas públicas es la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, la reforma asegura la solvencia de las pensiones de los nuevos trabajadores, facilita el desarrollo de los mercados financieros y la movilidad de los trabajadores entre el sector público y privado. Sin embargo, los ahorros sustantivos derivados de esta primera acción deben complementarse con una agenda integral de reforma de las finanzas públicas.

OBJETIVO 1

Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

Para lograr una política fiscal responsable y eficiente que promueva el desarrollo se implementarán cinco estrategias:

Estrategia 1.1

Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.

La recaudación tributaria se ve dificultada por un padrón de contribuyentes aún incompleto e insuficientemente actualizado. En el proceso se pueden destacar los siguientes factores: elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero; un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representan mayor complejidad para el control aduanero.

Para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad, las líneas de política serán las siguientes:

Continuar con las mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo en infraestructura, en procesos y en el personal.

Impulsar modificaciones en el marco jurídico que faciliten el cumplimiento mediante reglas claras y permanentes y contribuyan al combate a la evasión, el contrabando y la informalidad eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.

Estrechar los lazos de colaboración con los gobiernos locales, a fin de presentar un frente común a la informalidad, compartiendo información de registros y bases de datos, mejorando los esquemas de colaboración administrativa en todos los aspectos, y construyendo una cultura contributiva entre los ciudadanos que potencie el efecto de las diversas iniciativas de las autoridades fiscales.

Estrategia 1.2

Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.

El sistema fiscal mexicano debe cumplir con las siguientes características: o La eficiencia económica, reduciendo en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y la iniciativa privada.

La simplificación de los impuestos, limitando los costos administrativos del sistema fiscal y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

La flexibilidad del sistema, brindando la capacidad de ajustarse rápida y adecuadamente a cambios en las condiciones económicas.

La transparencia, fomentando un diseño para la fácil y rápida identificación de las obligaciones fiscales, tanto para los contribuyentes como para las autoridades.

La equidad, dando un mismo trato fiscal a personas físicas y morales que están en condiciones económicas semejantes.

Por ello, el objetivo de la política tributaria del país será contar con los instrumentos más flexibles y neutrales posibles, capaces de ajustarse a las necesidades de recursos con efectividad y que respondan a condiciones de equidad y proporcionalidad.

En la actualidad, el sistema tributario está lejos de contar con las características descritas anteriormente. En varios impuestos existe un tratamiento especial a ciertos sectores, y un gran número de exenciones. Asimismo, la complejidad en el pago de los impuestos, derivada de las diferentes exenciones y tratamientos especiales, dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, estimula la elusión y la evasión fiscal y eleva considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.

Debido a lo anterior, es necesario adoptar una política tributaria que facilite el cumplimiento, promueva la equidad y la eficiencia, e incremente la competitividad del país. Para ello, se seguirán estas líneas:

- Establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales, permitiendo una integración más exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales.
- Simplificar el sistema tributario, facilitando el cumplimiento, reduciendo la capacidad de evasión y elusión fiscal, y llevando a mayor equidad.
- Desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, sin distorsionar el costo del capital en el presente contexto de competitividad global.
- Privilegiar al gasto público, antes que al sistema tributario, como el instrumento para otorgar apoyo a diferentes grupos de la población y sectores económicos.
- Orientar el apoyo mediante instrumentos focalizados que permitan incidir directamente sobre el bienestar de la población con mayores necesidades a través de la dotación de educación, salud y atención a grupos vulnerables, así como enfocar las actividades de fomento en aquellos sectores altamente creadores de empleo.

Estrategia 1.3

Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

El Gobierno Federal buscará que el uso eficiente de los recursos públicos incentive el desarrollo económico, contribuya a mejorar la distribución del ingreso y genere mayores beneficios a la sociedad. Por ello, la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Ello permitirá destinar mayores recursos al desarrollo social, inversión en infraestructura y seguridad pública.

Para estar en posibilidad de responder satisfactoriamente a esos retos, se adoptarán las siguientes líneas:

- Mejorar la calidad del gasto público mediante un Presupuesto Basado en Resultados y un permanente Sistema de Evaluación del Desempeño en toda la Administración Pública Federal, incorporando paulatinamente el gasto federalizado. Los resultados de las evaluaciones deberán incorporarse al proceso de toma de decisiones y retroalimentar el propio ciclo presupuestario.
- Incrementar el gasto social y en infraestructura. El Sistema de Evaluación del Desempeño permitirá canalizar más recursos a los programas que brinden mayor bienestar social, contribuyan a la creación de empleos y al combate a la pobreza. Adicionalmente, se destinarán recursos para impulsar mayor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud.
- Fortalecer la planeación, coordinación y asignación de recursos en proyectos de inversión de alta rentabilidad social y económica. Se establecerán mejores

mecanismos para seleccionar y determinar prioridades en los proyectos de inversión en infraestructura, sectores económicos y regiones del país, impulsando criterios estrictos de rentabilidad socio-económica y maximizando el impacto de los proyectos en el desarrollo nacional.

- Reforzar la rendición de cuentas y la transparencia promoviendo que la cuenta pública y la correspondiente fiscalización se realice de forma más oportuna y con mayor eficiencia y eficacia. Asimismo, se adoptarán políticas de rendición de cuentas con un enfoque por resultados que contribuyan a transparentar la mejora en la provisión de bienes y servicios para la sociedad.

Estrategia 1.4

Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

La naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista es de fundamental importancia para la estabilidad, macroeconómica y para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social para alcanzar una mejor calidad de vida y combatir la pobreza y la marginación. Adicionalmente, en el pacto fiscal entre órdenes de gobierno, se reflejan los valores y ejes rectores del federalismo. Su adecuación debe surgir siempre, por su naturaleza, del consenso y diálogo entre sus integrantes, reflejando las preferencias de los ciudadanos y ajustándose a las realidades políticas, económicas y sociales del país, tanto a nivel federal, estatal y municipal.

México debe entrar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para la consecución de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios y de una mayor rendición de cuentas. El objetivo es que el país cuente con unas nuevas bases federalistas sólidas, que se fundamenten en la realidad nacional actual y fortalezcan, así, el pacto federal.

Para que México cuente con un federalismo fiscal asentado sobre bases más firmes se seguirán los siguientes lineamientos:

- Redefinir el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios, las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la sociedad en su conjunto. Un nuevo pacto fiscal debe ser responsable, preservando el equilibrio de las finanzas públicas federales y debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.
- En cuanto a las transferencias federales, se propondrá que las participaciones federales se encuentren más asociadas a los incrementos recaudatorios de las entidades. Por el lado de las aportaciones federales, se sugerirá su relación con indicadores de necesidad en los sectores específicos de cada fondo de aportaciones, y con mejores resultados en los sectores apoyados.
- Se buscará transparentar la ejecución del gasto en los tres órdenes de gobierno, así como avanzar en la armonización de la contabilidad gubernamental de las haciendas públicas.
- Se planteará dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional. Los estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles poder

lograr incrementar sus ingresos propios, permitiéndoles ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto, decididas a su vez por las preferencias y demandas de sus ciudadanos y sus circunstancias locales.

Estrategia 1.5

Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.

La disciplina fiscal y una administración responsable y cautelosa de la deuda pública han permitido la mejora significativa en la situación financiera del sector público durante los últimos años. Se han disminuido los pasivos del sector público como proporción del PIB, mejorando la composición de la deuda a favor de fuentes internas de financiamiento y desarrollando un mercado de deuda local de largo plazo. Esto se ha traducido en una mayor estabilidad macroeconómica y financiera.

Sin embargo, se debe continuar fortaleciendo la situación financiera del sector público, mejorando las condiciones de financiamiento que éste enfrenta. Para desarrollar esta estrategia, se adoptarán los siguientes lineamientos:

- Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, al mismo tiempo que se asegura la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.
- Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.
- En el ámbito interno, promover la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.
- Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.
- En lo que se refiere a la política de deuda externa, se promoverá una presencia regular en los mercados financieros internacionales que mantenga el acceso a los mismos y que garantice una diversificación adecuada de los pasivos públicos y mantenga el acceso a los mercados financieros internacionales. Esto permitirá contar con un vehículo eficiente para acceder al ahorro extranjero en condiciones competitivas y, a la vez, que la presencia del sector público en los mercados financieros globales pueda ser utilizada como referencia para las transacciones por parte del sector privado. La intención es que la deuda externa se mantenga como una valiosa fuente alterna de financiamiento y que México aproveche su buena reputación en los mercados internacionales de capital.

2.2 Sistema financiero eficiente

Una economía con un sistema financiero eficiente cuenta con una mayor capacidad de crecimiento,¹³ ya que, entre otras cosas, facilita la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Más importante aún es el impacto que puede tener la inclusión de todos los estratos de

13 La evidencia internacional muestra que contar con un sistema financiero similar al de otros países que tienen niveles de desarrollo similares al de México, llevaría a un incremento en la tasa de crecimiento anual a largo plazo de entre uno y dos puntos porcentuales.

la población en el proceso de desarrollo económico, permitiendo un ahorro bien remunerado, el acceso al crédito y la posibilidad de enfrentar con éxito los diferentes riesgos.

En un sistema financiero eficiente, el financiamiento se asigna a los mejores proyectos, sin importar su tamaño. También abre la posibilidad de acceder a créditos para la educación, lo que mejorará las capacidades e igualará las oportunidades de aquellos individuos que se encuentran en condiciones económicas desfavorables. Un ejemplo claro del impacto positivo que tiene el financiamiento sobre las condiciones de vida de las familias es la mejora en el equipamiento de los hogares asociado con la reciente recuperación del crédito en México.

Como resultado de la crisis económica y financiera de finales de 1994, el Gobierno Federal se enfocó principalmente a construir un marco de regulación prudencial que reestableciera la operación y garantizara la solidez y solvencia del sistema financiero. Esta visión, junto con el ambiente de estabilidad macroeconómica de los últimos años, ha hecho posible que al día de hoy el sistema financiero mexicano se ubique como una industria más sólida y solvente que opera bajo prácticas sanas.

Una vez alcanzada la solvencia del sistema, en los últimos años el sistema financiero mexicano ha logrado altas tasas de crecimiento. Por ejemplo, el crédito total al sector privado se incrementó en 258,608 millones de pesos en los últimos doce meses.

Pese a lo anterior, el nivel de intermediación financiera en México es bajo al compararlo con los niveles alcanzados en otros países con un grado de desarrollo similar. Por ello, es imprescindible continuar el proceso de modernización del sistema para alcanzar niveles de intermediación adecuados. Esto es evidente en los segmentos de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y a infraestructura, los cuales se han mantenido relativamente estables en los últimos años.

La carencia de recursos en estos sectores deteriora significativamente el desarrollo regional, ya que las empresas pequeñas son la fuente primordial de empleo en las zonas más pobres y la falta de infraestructura inhibe la inversión en zonas apartadas limitando su crecimiento económico.

La falta de penetración del sistema financiero también es patente por el gran número de familias que no tienen acceso a este tipo de instrumentos, ya sea para depositar sus ahorros o bien para obtener créditos o seguros. Hay que recordar que las familias de menores ingresos son también las más vulnerables, debido a la fragilidad de sus ingresos y a que éstos y su patrimonio suelen afectarse más por eventos climáticos extremos. Contar con instrumentos financieros diseñados para las necesidades de estos segmentos desatendidos de la población conlleva a mejoras en el bienestar, la equidad e incluso el crecimiento económico.

OBJETIVO 2

Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.

Para lograr este objetivo se desarrollarán cuatro estrategias generales:

Estrategia 2.1

Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción que encarecen e inhiben el desarrollo de los mercados financieros.

Esta estrategia contribuirá a proteger los ahorros de los mexicanos y a que un mayor número de personas y empresas sean sujetos de crédito. La falta de certidumbre jurídica en

la recuperación de los financiamientos, ya sea por medio de créditos directos o instrumentos financieros, genera resultados como una menor oferta de recursos crediticios, mayores tasas de interés y racionamiento. Debe recordarse que la mayor parte, cerca del 90 %, de los recursos con que se financian los préstamos otorgados por las instituciones financieras son propiedad de los ahorradores que les confiaron su administración y custodia. Asimismo, deben fortalecerse los registros públicos de la propiedad con objeto de contar con un sistema de garantías que funcione con certidumbre y eficiencia.

Estrategia 2.2

Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios.

Los beneficios que se derivan de un mercado competitivo son diversos: menores costos, mejores servicios y mayor cobertura. Por ello, es necesario facilitar la entrada de nuevos participantes, así como ampliar las operaciones de los existentes. Al contar con mayor número y diversidad de instituciones se logrará facilitar a la población el acceso a nuevos servicios y atender las necesidades de un mayor universo de la población.

Asimismo, se requiere la generación de nuevos instrumentos que contribuyan a canalizar los recursos financieros a proyectos productivos a través del mercado de valores. Esto permitirá democratizar el acceso a recursos financieros, incrementar la rentabilidad de los portafolios y reducir el riesgo para todos los inversionistas.

La educación financiera y la transparencia en la información son componentes clave para promover la competencia. Así, las personas pueden comparar diferentes productos y precios, escogiendo aquellos que mejor reflejen sus necesidades bajo las mejores condiciones. Lo anterior inducirá a los intermediarios financieros a ajustar las condiciones de sus productos para competir por una base más exigente de usuarios.

La competencia llevará a que los intermediarios financieros busquen nuevas oportunidades de negocios, lo cual se traducirá en una mayor atención a aquellas familias, regiones y sectores de actividad que hoy en día cuentan con acceso limitado a los recursos financieros.

Una mayor competencia también permitirá que el costo de envío de remesas continúe reduciéndose y favorecerá la introducción de instrumentos que faciliten su empleo para el financiamiento del desarrollo de las regiones receptoras a través de inversión productiva.

Estrategia 2.3

Promover una regulación que mantenga la solidez del sistema y evite nuevas crisis financieras.

Al incrementarse el número de participantes en el sector, resulta más importante contar con una regulación que evite las crisis financieras y provea incentivos para la disciplina. Como parte de esta estrategia se promoverá e impulsará el sano desarrollo del sector financiero popular a través del fortalecimiento del marco regulatorio y prudencial que lo rige, con objeto de que un sector cada vez más grande de la población cuente con acceso a los servicios financieros.

Estrategia 2.4

Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado.

Entre 2000 y 2006 se concluyó el saneamiento financiero de los bancos de desarrollo, con un esfuerzo encaminado a preservar el capital de las instituciones, a modernizar la operación del Sistema Público de Fomento y a generar productos que cubrieran las necesidades identificadas en ese momento. Asimismo, se crearon instituciones nuevas que se han enfocado claramente en su población objetivo como la Sociedad Hipotecaria Federal y la Financiera Rural. Sin embargo, en algunas instituciones es necesario identificar más claramente a la población objetivo y promover el eventual tránsito de los nuevos sujetos de crédito al sector financiero privado. A la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen acceso limitado al financiamiento: las PyMEs, la infraestructura, la vivienda a individuos de bajos ingresos y los productores rurales de ingresos medios y bajos.

Asimismo, se potenciarán los flujos de crédito mediante la liberación de los recursos que hoy se canalizan a población con acceso al mercado financiero. Esto se hará a través de esquemas tales como la bursatilización y el financiamiento, mismo que impulsa la banca de desarrollo a través de esquemas de seguros de crédito y garantías financieras que operan con intermediarios financieros privados.

1. La evidencia internacional muestra que contar con un sistema financiero similar al de otros países que tienen niveles de desarrollo similares al de México llevaría a un incremento en la tasa de crecimiento anual de largo plazo de entre uno y dos puntos porcentuales.

2.3 Sistema nacional de pensiones

En materia de pensiones y seguridad social es necesario incrementar la cobertura y crear un sistema más equitativo. Existen cerca de 3 millones de trabajadores afiliados a sistemas de pensiones públicos de reparto es decir, sistemas en los que los trabajadores en activo financian con sus ingresos las pensiones de los trabajadores retirados-- que no cuentan con portabilidad entre ellos ni con los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales. Como consecuencia, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Un sistema de este tipo genera grandes inequidades, ya que trabajadores con carreras laborales largas, pero en diferentes sistemas pensionarios, no son sujetos de los beneficios y quedan completamente desprotegidos.

Para enfrentar estas carencias se buscará consolidar un sistema nacional de pensiones. Este sistema se irá construyendo mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados. La reciente reforma a la Ley del ISSSTE contribuye de manera importante a esta estrategia, al lograr la portabilidad entre los dos sistemas pensionarios más grandes del país, el que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado y el de los trabajadores del sector privado. Cabe notar que adicionalmente contribuye a la estabilidad de las finanzas públicas y al incremento del ahorro financiero del país.

Junto con la reforma a la Ley del ISSSTE, en abril de este año, se aprobó una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Esta reforma busca mejorar la operación de dicho sistema al promover la competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y así incrementar los rendimientos y disminuir las comisiones para que los trabajadores alcan-

cen pensiones más altas. La reforma contribuye a consolidar un sistema nacional de pensiones porque facilita la comparación de beneficios netos obtenidos por las diferentes AFORES y ordena las prácticas poco sanas de competencia entre agentes promotores. Adicionalmente se ha trabajado para incrementar la rentabilidad potencial de los fondos administrados mediante la flexibilización del régimen de inversión.

OBJETIVO 3

Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.

Para lograr este objetivo, además de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE concluida en los primeros meses de la presente Administración, la agenda se enfocará en dos estrategias generales:

Estrategia 3.1

Reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Un sistema de pensiones basado en cuentas individuales da certidumbre y propiedad al trabajador respecto de sus beneficios pensionarios. Al ligar la pensión a los recursos mantenidos en la cuenta individual es fundamental que la inversión de éstos siempre esté orientada hacia la obtención de mayor rendimiento, a la vez que se garantice su seguridad. Para lograr esto, se continuará monitoreando al sistema para garantizar que la reciente reforma cumpla con el cometido planteado de mejorar la pensión que recibirán los trabajadores a su retiro. Al avanzar en esta dirección resultará más atractivo para los trabajadores pertenecientes a otros sistemas la transformación a un régimen de cuentas individuales que les dé el derecho de mantener sus recursos ahorrados si deciden cambiar de trabajo. Lo mismo aplicaría al incentivar la inscripción de trabajadores independientes al sistema.

Estrategia 3.2

Contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad.

Los primeros pasos para la construcción de un sistema nacional de pensiones consisten en hacer compatibles los diversos sistemas públicos que coexisten actualmente y que no reconocen la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio. Esta estructura no solo resulta injusta e inequitativa, sino que genera fricciones muy importantes en el mercado laboral. Al ir transformando los distintos planes de pensiones, incorporándolos al sistema hoy formado por el ISSSTE y el IMSS, se dará una mayor movilidad laboral.

Al considerar el incremento que se dará en el ahorro financiero por esta vía y la demanda por instrumentos financieros que esto implica, resulta crucial el desarrollo de proyectos productivos y de instrumentos financieros para lograr que estos recursos sean canalizados a financiar proyectos prioritarios, tales como de infraestructura, de vivienda y de PyMEs. De esta forma, las acciones mencionadas anteriormente en materia del mercado de valores complementarán a las estrategias en materia de seguridad social y sistemas de pensiones.

2.4 Promoción del empleo y paz laboral

En un mundo globalizado, el Estado debe promover las condiciones necesarias para la inclusión de un México competitivo en el nuevo orden económico mundial. Por lo anterior, se debe generar una economía cada vez más competitiva para atraer las inversiones que, en consecuencia, se traducirán en empleos formales, dignos y con la previsión y seguridad social requeridas.

En 2006, 19.2 millones de personas laboraban en condiciones de informalidad. Durante este sexenio se buscará promover condiciones para la creación de empleos formales con el objetivo de llegar en 2012 a crear, al menos, 800,000 empleos formales al año.

Es preciso fomentar esquemas de productividad y competitividad, así como modernizar las relaciones laborales para hacer de éstas un vehículo eficaz y no un obstáculo para la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios. De igual forma, se deben generar las condiciones que faciliten el acceso de la población activa a los mercados laborales.

Asimismo, es necesario procurar, conjuntamente con el sector empresarial, la inclusión en el mercado laboral de los grupos sociales vulnerables y mejorar sus condiciones de trabajo. Todo lo anterior sólo será posible al preservar la paz laboral a partir de un adecuado equilibrio entre los factores de la producción que, al tiempo de fomentar la transparencia y la libertad sindical, asegure el pleno respeto de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, plasmados en el artículo 123 de la Constitución en constante búsqueda de la justicia social. Es por ello que la política laboral de esta Administración sustentará su actuación en la promoción, la conciliación y la legalidad, como ejes rectores.

OBJETIVO 4

Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.

Para lograr este objetivo es necesario implementar las siguientes estrategias:

Estrategia 4.1

Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.

La estrategia anterior se encontrará sustentada en las siguientes líneas de política:

A nivel nacional, se coordinarán todos los programas de apoyo al empleo y capacitación a través del Servicio Nacional de Empleo y se facilitará la posibilidad de colocación en el mercado laboral de los participantes.

Implementar programas que faciliten el ingreso de los trabajadores y sus familias a la sociedad de la información y del conocimiento, mediante esquemas de crédito y capacitación para el uso eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación.

Crear un portal del empleo en el que, a través de internet, se reúna toda la información en el tema laboral para el uso de buscadores de empleo, empresas, gobiernos e investigadores. Será éste un instrumento permanente, único y virtual que facilitará el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo a nivel nacional para los sectores público y privado.

Para la creación de empleos será esencial promover el diálogo entre los sectores laboral y empresarial, a fin de definir estrategias y líneas de acción que impulsen la generación de empleos y la productividad.

Propiciar la transparencia en la información a fin de facilitar la libertad sindical a través de la publicación y actualización de los documentos de carácter público que obren en poder de las autoridades federales del trabajo.

Estrategia 4.2

Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.

La anterior estrategia se sustentará en desarrollar políticas y adecuar la normatividad para la no discriminación e igualdad de oportunidades de las personas, así como los criterios, políticas y normas que sigue la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, a fin de consolidarla como un instrumento auténtico y confiable para la defensa de los derechos laborales.

Asimismo, se otorgará atención prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad a partir de políticas focalizadas, particularmente en materia del trabajo temporal en el campo de grupos migratorios.

Finalmente, se establecerá como una de las principales prioridades de la política laboral la prevención de riesgos de trabajo, mediante la elaboración e instrumentación de una política pública de seguridad y salud en el trabajo.

Estrategia 4.3

Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.

Esta estrategia se apoyará en programas y acciones que incentiven a los empleadores a crear nuevos puestos de trabajo para los jóvenes que ingresan al mercado laboral formal. El Programa de Primer Empleo, que se puso en marcha al inicio de la Administración, forma parte de esta estrategia.

Estrategia 4.4

Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.

Esto requiere fortalecer la conciliación entre los sectores laboral y empresarial y procurar la tramitación de las demandas laborales, con procedimientos más ágiles, transparentes y expeditos.

Estrategia 4.5

Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.

Promover y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral e impulsar su actualización a fin de promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta de empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, señaladamente el de la contratación colectiva del trabajo, la autonomía y libertad sindical y el derecho de huelga.

Productividad y competitividad

2.5 Promoción de la productividad y competitividad

Una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados. Para que en los próximos años se incremente la competitividad del país, es necesario generar condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que permitan a los consumidores acceder a bienes y servicios bajo condiciones de mayor equidad. Entre los principales factores que determinan la competitividad se encuentran la productividad de la mano de obra, que depende en buena medida de la tecnología empleada, la eficiencia de los mercados, del marco regulatorio, así como de la disponibilidad de una infraestructura moderna.

Como punto de partida, debe señalarse que actualmente los costos para la operación de un negocio en el país son muy elevados. Por ejemplo, el estudio El Costo de Hacer Negocios en México 2007, elaborado por el Banco Mundial, señala que se requiere en promedio 36 días y nueve trámites para abrir una empresa en el país, principalmente notariales, de registro público y para la obtención de los permisos de los gobiernos municipales. En promedio, los costos de apertura representan cerca de 20% del PIB per cápita, lo cual contrasta, por ejemplo, con niveles de entre el 10 y el 13% en Brasil. A esto se le deben sumar los costos derivados de las deficiencias en la infraestructura logística y los costos elevados de diversos insumos.

Elevados costos para realizar transacciones, incertidumbres en los contratos y en los derechos de propiedad física e intelectual, problemas de seguridad pública, e infraestructura insuficiente son algunos de los elementos que perjudican a la competitividad en cualquier contexto, pero que se vuelven aún más restrictivos en un entorno global en el que otros países persiguen agendas activas de políticas públicas destinadas a aliviar todas estas trabas para la actividad productiva. Por tanto, es necesario adoptar acciones enérgicas en la materia para asegurar que se aproveche el potencial del país en todos los ámbitos de la actividad económica.

OBJETIVO 5

Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

La mejora regulatoria, el combate a los monopolios y la promoción de una política de competencia son estrategias que contribuyen a reducir los costos de las empresas, lo que contribuye a una mayor competitividad, crecimiento y generación de empleos. Por ello, para aumentar la productividad y competitividad de la economía, se implementarán cinco estrategias:

Estrategia 5.1

Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados tangibles a corto y mediano plazo.

Estrategia 5.2

Diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico, y de sectores precursores, así como la reconversión de sectores tradicionales, a fin de generar empleos mejor remunerados.

Es importante que se establezca una diferenciación de los programas del Gobierno Federal por regiones, además de establecer clusters regionales (grupos de empresas agrupadas geográficamente para alcanzar ventajas competitivas) y promover la integración de cadenas productivas locales y regionales sin perder de vista a las cadenas de consumidores.

Se deberá promover el escalamiento de la producción hacia manufacturas de alto valor agregado como son: automotriz, electrónica, autopartes, entre otras, y la reconversión de industria básica como son: textil-vestido, cuero-calzado, juguetes, entre otros, además de diseñar agendas de trabajo para la competitividad sectorial.

Estrategia 5.3

Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria. Mejorar la regulación y hacerla más expedita mediante la ampliación de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES) en los municipios del país, reduciendo trámites y agilizando los tiempos de respuesta en la apertura de negocios.

Estrategia 5.4

Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir a los monopolios.

A fin de generar las condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que los consumidores tengan la facilidad de acceder a los bienes y servicios bajo condiciones de equidad, es necesario llevar a cabo acciones encaminadas a eliminar distorsiones en materia de competencia que permitan erradicar las prácticas desleales, fomenten la normalización de productos y servicios y que generen una cultura de consumo inteligente en donde los consumidores resulten los principales beneficiados.

Asimismo, se debe contar con una regulación eficiente que fomente la competitividad de las empresas y de los sectores, provocando un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el bienestar social, para lo cual es necesario impulsar una reforma regulatoria en sus vertientes administrativa y legislativa.

Estrategia 5.5

Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.

El desarrollo científico, la adopción y la innovación tecnológica constituyen una de las principales fuerzas motrices del crecimiento económico y del bienestar material de las sociedades modernas. Las empresas innovan para mantener su posición competitiva y para evitar perder participación en el mercado a manos de otros competidores. En México, el sector ciencia y tecnología está integrado por las instituciones del sector público, las instituciones de educación superior que forman posgraduados y realizan investigación, y las empresas que invierten en desarrollo tecnológico e innovación.

Un indicador de referencia internacional que mide el esfuerzo de un país en este sector es la inversión en Investigación y Desarrollo Experimental (IDE)¹⁴ respecto al PIB. En México, este indicador pasó de 0.37% en 2000 a 0.46 % en 2006. El sector público financia el 53% de la inversión total y el sector privado, el restante 47%.

Es importante tener presente que continúa ampliándose la brecha de la inversión entre los países desarrollados y los emergentes. El conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) invirtieron en IDE 2.23% del PIB en 2000 y 2.26% en 2004; los países de la Unión Europea pasaron de 1.77% a 1.81% los Estados Unidos de 2.74% a 2.68% en el mismo lapso, lo que significa que este grupo de países incrementó o mantuvo la inversión en este rubro con la misma tasa de crecimiento que su PIB. En cuanto a los países emergentes, China invirtió 0.90% en 2000 y 1.23% en 2004; Corea 2.39% y 2.85%, y Brasil 1.0% y

14 Se refiere a la inversión pública y privada en investigación y desarrollo experimental realizada en el país. No incluye el estímulo fiscal a la investigación y desarrollo experimental.

0.97% para los mismos años. Mientras que desde los años setenta algunos de estos países han incrementado su inversión en IDE a tasas anuales superiores al 20%, México lo hizo a una tasa anual de 12% en el periodo 2000-2006.

Para instrumentar esta estrategia mediante el programa correspondiente es necesario adoptar las siguientes líneas de política:

- Establecer políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación buscando generar condiciones para un desarrollo constante y una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos. Un componente esencial es la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, estableciendo un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación y el sector productivo, de forma que los recursos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de la economía. Ello también contribuirá a definir de manera más clara las prioridades en materia de investigación.
- Fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación. Para ello es fundamental identificar mecanismos de financiamiento adicionales, que además sean independientes de la asignación directa de recursos fiscales que año con año hace el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, incluyendo mayores recursos provenientes de las empresas.
- Evaluar la aplicación de los recursos públicos que se invertirán en la formación de recursos humanos de alta calidad (científicos y tecnólogos), y en las tareas de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico, de tal manera que se canalicen a las áreas prioritarias para el país con el objetivo de que tengan el mayor impacto social y económico posible.
- Descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales, y al desarrollo y diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la producción en las diferentes regiones del país.
- Mayor inversión en infraestructura científica, tecnológica y de innovación. Para ello es necesario desarrollar las fuentes de financiamiento mencionadas, así como desarrollar la agenda activa de mayor inversión en infraestructura que se detalla más adelante.
- De esta manera se dará impulso al desarrollo tecnológico que México requiere para ser, en 2012, el líder de América Latina en este rubro según el Foro Económico Mundial, por encima de Chile, Costa Rica y Jamaica, que actualmente nos superan.

Estrategia 5.6

Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana.

Para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura, como ha sido demostrado por las ventajas que han derivado otros países de su inserción ordenada en la globalización. El comercio internacional permite un mayor acceso para los productos mexicanos en otros mercados, y favorece la entrada de bienes de capital e insumos en términos más económicos. La inversión extranjera directa lleva a la generación de empleos y permite una transferencia de tecnología de punta.

En materia de comercio internacional, aún existen barreras que limitan el intercambio internacional de bienes y servicios. Además, las disparidades en las disposiciones de los distintos acuerdos comerciales del país y los trámites excesivos incrementan los costos de transacción en las operaciones de comercio exterior y dificultan la operación aduanera.

Por su parte, las inconsistencias arancelarias limitan la inversión en diversos sectores al propiciar, entre otros problemas, que los insumos para producir ciertas mercancías se importen con un arancel más alto que el que se aplica al producto final.

Con base en lo anterior, la estrategia se implementará con base en los siguientes lineamientos:

Fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial mediante, entre otras medidas, el impulso al desarrollo de un sistema de comercio multilateral más sólido que favorezca el mayor intercambio de bienes y servicios a través de una participación más activa en el proceso de negociación de la Ronda de Doha para el Desarrollo; impulsando los trabajos corrientes emanados de los distintos comités de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y mejorando la participación en los trabajos desarrollados en la OCDE y en el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

Emprender un esfuerzo integral de mejora en los trámites y procedimientos en materia de comercio exterior y reducir los costos de la operación aduanera, así como corregir las incongruencias arancelarias.

Mejorar el aprovechamiento de los tratados de libre comercio que México ha suscrito mediante una mayor difusión de las oportunidades de comercio e inversión. También se administrará y vigilará el cumplimiento de los tratados y acuerdos comerciales en vigor, actualizándolos y profundizándolos para mejorar su aprovechamiento.

Promover la convergencia de los tratados de libre comercio, así como de las agendas de competitividad y cooperación.

Llevar las negociaciones de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones para dar seguridad jurídica a las inversiones de los países signatarios y así lograr una mayor captación de flujos de inversión.

Instrumentar políticas para promover la facilitación comercial, el desarrollo de manufacturas y servicios de alto valor agregado.

Promover reformas que detonen la atracción de inversiones, mediante instrumentos modernos de promoción y regulación de la actividad económica.

Concentrar todos los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de promoción de exportaciones así como de atracción de inversión extranjera directa con la finalidad de hacer más eficientes las operaciones en la materia.

2.6 Pequeñas y medianas empresas

A pesar de que se han conseguido avances importantes es necesario continuar con una política integral de apoyo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs); con énfasis en las de menor tamaño, con el propósito de establecer las condiciones que contribuyan a su creación, desarrollo y consolidación.

Con base en información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), se estima que las MIPyMEs constituyen el 99% del total de unidades económicas del país, representan alrededor del 50% del PIB y contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México. Dado lo anterior, es fundamental fortalecer a las MIPyMEs como parte de la estrategia para aumentar los niveles de productividad del país y generar empleos.

Cabe notar que, si bien los diferentes costos de hacer negocios afectan a todas las empresas, son particularmente onerosos para las micro, pequeñas y medianas empresas. Mientras que el mismo costo administrativo puede ser una proporción muy reducida de los ingresos de una empresa de gran envergadura, puede implicar que una cantidad elevada de las ventas de una pequeña empresa tenga que destinarse a cubrir costos de transacción.

La dimensión misma de las MIPyMEs lleva a que se presente una problemática similar con respecto a otros de los aspectos productivos mencionados en este documento. Al contar con una menor cantidad de colateral y tener un historial crediticio más limitado, es más difícil el acceso a financiamiento para las empresas de menor tamaño. Problemas en infraestructura pueden ser resueltos directa o indirectamente por las empresas grandes mediante la reubicación territorial o la auto-provisión de algunos bienes y servicios, lo cual es permitido por su escala. Las MIPyMEs carecen de semejantes opciones. Asimismo, están sujetas a mayor riesgo, ya que su ámbito de acción predominantemente local implica que tienen una mayor sensibilidad a las condiciones en la región específica donde estén ubicadas.

Por tanto, si bien las diferentes estrategias que se describen en este documento tienen como objeto promover el crecimiento en todos los sectores y para todos los grupos productivos, su impacto será mayor sobre las empresas de menor tamaño. Sin embargo, dada la problemática particular del sector y su importancia en la actividad económica agregada y en la generación de empleos es necesario adoptar una agenda de política orientada especialmente al mismo.

OBJETIVO 6

Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).

Las estrategias generales para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, serán:

Estrategia 6.1

Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades.

La atención de las MIPyMEs debe centrar su propuesta en la creación de una política de desarrollo empresarial basada en cinco segmentos: El primero incluye a emprendedores, mujeres y hombres que se encuentran en proceso de creación y desarrollo de una empresa; el segundo está compuesto por las microempresas tradicionales; el tercer segmento contempla a las pequeñas y medianas empresas; el cuarto incluye al grupo de MIPyMEs que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio; y el quinto esta conformado por aquellas empresas establecidas en el país que, por su posición en el mercado, vertebran las cadenas productivas. Estos segmentos recibirán atención del Gobierno Federal a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos y empresas sociales, que generen empleos y que permitan a los mexicanos tener un ingreso digno y mejores niveles de vida.

El incremento gradual en la escala de operación es parte del proceso que le permitirá a las MIPyMEs asegurar su rentabilidad y ser exitosas en su proceso de desarrollo. En muchas

ocasiones ello implicará incursionar en nuevos mercados, lo cual requiere de una información suficiente sobre las condiciones y los precios en los mismos.

Estrategia 6.2

Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPyMEs en una sola instancia.

El apoyo a las MIPyMEs se ha llevado a cabo con una gran diversidad de programas que ha derivado en una dispersión de esfuerzos y recursos, así como en una multiplicidad de estrategias diversas, no necesariamente compatibles entre sí. Esto hace necesario revisar la oferta institucional y reestructurar los esquemas de apoyos, estableciendo mecanismos de coordinación que permitan generar sinergias y conduzcan a un mayor impacto de la política con menores costos de operación. Para ello, el esquema de apoyo a las MIPyMEs se consolidará en una sola instancia que coordine los programas de apoyo integral a estas empresas, de acuerdo con su tamaño y potencial, que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos. En este sentido, se agilizará la entrega de los recursos para apoyar a las MIPyMEs.

Estrategia 6.3

Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente. Con ello se busca seguir una política integral de desarrollo de sectores que resultan estratégicos por su contribución a la generación de valor agregado y el nivel de empleo formal bien remunerado y, la promoción del desarrollo regional equilibrado.

Estrategia 6.4

Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

Para ello es clave complementar el apoyo directo con recursos financieros mediante un servicio conducente a mayor capacitación y habilidad administrativa, y programas de asesoría y consultoría que faciliten la expansión de las empresas, la adopción de nuevas prácticas de producción y de las tecnologías más avanzadas.

2.7 Sector Rural

El Sector Agropecuario y Pesquero es estratégico y prioritario para el desarrollo del país porque, además de ofrecer los alimentos que consumen las familias mexicanas y proveer materias primas para las industrias manufacturera y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador. En éste vive la cuarta parte de los mexicanos, y a pesar de los avances en la reducción de la pobreza alimentaria durante los años recientes en este sector, persiste aun esta condición en un segmento relevante de la población rural.

El PIB agroalimentario aumentó durante el periodo 2000-2006 a un ritmo anual del 2.4 %, lo cual duplica al crecimiento de la población (1.2 %) durante el mismo lapso. La producción agroalimentaria de esos años fue 16.6% mayor a la observada entre 1994 y el año 2000 y 31.8% a la de 1989 y 1994. Mientras que el PIB agropecuario y pesquero aumentó a una tasa anual (2.5%) superior a las alcanzadas en los dos sexenios previos, para colocarse 13.7% y 24.7% por encima del valor generado en esos periodos.

En 2006, el comercio agroalimentario y pesquero de México con el mundo alcanzó 29 mil millones de dólares, cifra 2.5 veces superior a la registrada en 1994. Con ello, el déficit en la balanza agroalimentaria y pesquera paso de 60.9% en 1994 a 15.3%¹⁵ en el 2006.

Aun así, el sector agropecuario y pesquero, en lo general, continúa siendo el de menor productividad, ya que éste representa sólo una cuarta parte de la del sector industrial y menos de una quinta parte de la del sector servicios.

La pobreza rural, así como la cantidad de familias que continúan ligadas a la producción primaria hace que sea necesario continuar con apoyos al sector para que mejore su productividad y promueva su sustentabilidad. Adicionalmente se presentan otros problemas como la migración, el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios y la falta de incentivos económicos, para permanecer en sus comunidades de origen provocan la pérdida de capital humano y social, debilitando el tejido social en el campo.

El deterioro de suelos y aguas que son utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras continúa. Cada año se pierden alrededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas están contaminadas y la erosión hídrica y eólica afecta con los suelos fértiles. Al comparar el período 2000-2004, con respecto a 1990-1994, el total de tierras con potencial productivo registró una caída de 1.9 millones de hectáreas. El 67.7% de la superficie con potencial productivo presenta algún grado de degradación (química, eólica, hídrica ó física), mientras que los mantos acuíferos muestran sobre-explotación o intrusión salina (sobre todo noroeste, norte y centro) y la mayor parte de cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales.

La compleja problemática descrita implica que resolver la situación en la producción primaria requiere de medidas estructurales importantes y de procesos que permitan focalizar los recursos que llegan al campo.

Por otra parte, el potencial pesquero de México no ha sido explotado de manera integral con responsabilidad y visión. Además de contar con más de tres millones de km² de zona económica exclusiva, la extensión de sus costas coloca a México en el noveno lugar a nivel mundial. Esto le permite al país contar con un significativo potencial pesquero, tanto por su diversidad como por los volúmenes de pesca presentes en sus zonas marítimas.

Esta riqueza biológica de los mares mexicanos puede traducirse en riqueza pesquera y generadora de empleos, siendo oportuno que su potencial sea explotado atendiendo los principios de sustentabilidad y respeto al medio ambiente. Además de la pesca, la acuicultura y la maricultura son actividades que también demandan de un impulso ante su desarrollo aún incipiente.

OBJETIVO 7

Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.

Estrategia 7.1

Converger y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en medio rural y reduzcan la pobreza (Programa Especial Concurrente).

Los recursos gubernamentales destinados al desarrollo rural significan un esfuerzo sin precedente, por lo que es necesario incrementar su eficacia para promover el desarrollo de la

15 De acuerdo a la diferencia entre exportaciones menos importaciones y su relación con las exportaciones, en porcentaje.

sociedad rural. Para ello se deberá ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo.

Estrategia 7.2

Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.

Con una visión integral del desarrollo de la sociedad rural es necesario fomentar la diversificación de actividades económicas en el medio rural para el mejor aprovechamiento de los recursos y promover actividades no agropecuarias que generen empleo, mayor ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural.

Estrategia 7.3

Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional. Mediante la suma de acciones interinstitucionales se promoverán proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales ubicadas en las zonas de alta y muy alta marginación.

Estrategia 7.4

Favorecer el relevo generacional en la tenencia de la tierra en la propiedad social. A través del apoyo a jóvenes, se busca su arraigo en su lugar de origen evitando la migración y ociosidad de tierras, promoviendo la creación de empresas rurales que fomenten la productividad, innovación y el desarrollo tecnológico que garanticen el relevo pacífico de los titulares de derechos agrarios.

Estrategia 7.5

Garantizar certeza jurídica. Este tema es condición necesaria para el desarrollo económico de las regiones.

Estrategia 7.6

Impulsar la modernización integral del sector pesquero para hacerlo competitivo en el mercado internacional.

Estrategia 7.7

Elaborar el censo nacional agropecuario. Actualizar la base de información de los sectores agropecuario y pesquero para contar con elementos que permitan tomar mejores decisiones.

OBJETIVO 8

Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.

Estrategia 8.1

Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales.

Estrategia 8.2

Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados. Se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.

OBJETIVO 9

Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.

Estrategia 9.1

Mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica. Se deberá impulsar y coordinar los procesos de participación, educación no formal, capacitación, actualización, evaluación, acreditación y certificación, que aseguren la integración de los productores a procesos productivos innovadores y a mejores técnicas administrativas y comerciales de sus empresas.

Estrategia 9.2

Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector rural. Es necesario vincular los resultados de investigación con el establecimiento de los programas de fomento a la producción agropecuaria y pesquera. Asimismo, se requiere intensificar la transferencia de la tecnología ya generada vinculándola con las asociaciones de productores. La investigación rural adquiere cada vez más importancia alrededor del mundo. Australia, Nueva Zelandia, Canadá y Malasia son ejemplos concretos de cómo la investigación rural funciona.

Estrategia 9.3

Promover el acceso a insumos competitivos. Ante la apertura comercial, se requiere establecer un esquema de estímulos que permita a los productores mexicanos adquirir insumos a precios competitivos a efecto de que no se incrementen los costos de producción y estar en condiciones de competir en calidad y precio con los productos del exterior.

Estrategia 9.4

Incrementar acciones que den certidumbre a las actividades agropecuarias y la generación de valor agregado. La certidumbre se logra mediante un marco jurídico que regule con transparencia y certeza las relaciones sociales y las actividades productivas, y un sistema institucional adecuado, que permita la actuación de los actores económicos y pueda regular y ordenar los mercados. Es necesario promover la aplicación de proyectos de inversión sustentables y que le den un valor agregado a la producción primaria, a fin de que el productor retenga en su favor un mayor porcentaje del precio pagado por el consumidor final.

Estrategia 9.5

Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural. Se requiere diseñar esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capitalización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles.

Estrategia 9.6

Orientar la producción a las demandas del mercado. Dar prioridad a los proyectos productivos orientados a satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores nacionales y extranjeros, asimismo se requiere fortalecer la oferta de los productos mexicanos mediante la promoción comercial de los mismos.

Estrategia 9.7

Impulsar la generación de empresas rentables en el sector rural social. Es primordial dentro del sector rural, el impulso al desarrollo del talento emprendedor necesario en la creación de agroempresas generadoras de empleo y bienestar.

Estrategia 9.8

Integración económico-productiva de las mujeres en el sector rural. Es importante favorecer la independencia y capacidad productiva de las mujeres en el campo.

Estrategia 9.9

Revisar la política de producción agropecuaria para elaboración de bioenergéticos. Aprovechar sustentablemente nuestra rica biodiversidad cuidando que no se pierdan bosques y selvas en la producción de bioenergéticos.

Estrategia 9.10

Continuar el PROCAMPO hasta el fin de la presente Administración, mejorando su operación y eficiencia.

Estrategia 9.11

Dar puntual seguimiento a los programas dirigidos a elevar la competitividad del maíz, frijol, azúcar y leche, en el marco de la apertura comercial prevista en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte para el 2008.

OBJETIVO 10**Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.**

La preservación del medio ambiente y la biodiversidad en los ecosistemas será un elemento transversal de las políticas públicas. La reversión del deterioro e los ecosistemas contribuirá a conciliar la sustentabilidad del medio ambiente con el desarrollo económico.

Estrategia 10.1

Promover el ordenamiento ecológico general del territorio y mares. Es necesario disminuir el impacto ambiental en todas las actividades de la producción rural, así como la prevención de impactos por fenómenos meteorológicos mediante inversión en infraestructura y capacitación a la población.

Estrategia 10.2

Garantizar la bioseguridad y conservar la agrobiodiversidad. Es imprescindible preservar la variabilidad de organismos vivos de los ecosistemas terrestres y marinos para asegurar la riqueza de la agrobiodiversidad existente en el país.

Estrategia 10.3

Lograr un balance entre las actividades productivas rurales y marinas con la protección del ambiente para conservar el agua y los suelos. Es necesario lograr un balance entre las actividades productivas y la protección al ambiente, para continuar proporcionando bienes y servicios ambientales de manera continua y sostenible. Los incentivos (jurídicos y económicos) que provea el gobierno estarán alineados a la conservación del agua y los suelos.

OBJETIVO 11

Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

Estrategia 11.1

Impulsar una agenda legislativa en un ambiente propicio para lograr consensos con el Congreso de la Unión. La relación con el poder legislativo es primordial para generar el marco regulatorio que propicie el desarrollo de la sociedad rural.

Estrategia 11.2

Generar un ambiente armónico de consulta y atención con los agentes e instituciones vinculadas al sector. Se requiere una mayor participación de la sociedad rural en la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo del sector rural. Propiciar la organización agraria como base para el desarrollo del campo fortaleciendo su vida interna y fomentando el desarrollo productivo que reactive a los ejidos, comunidades y pequeña propiedad rural.

Estrategia 11.3

Cooperar con los gobiernos estatales para implementar las políticas enfocadas al medio rural. Crear un ambiente de cercanía y cooperación con todos los gobiernos de los estados, que permita coordinar mejor la implementación de políticas agropecuarias y pesqueras.

De acuerdo a la diferencia entre exportaciones menos importaciones y su relación con la exportaciones, en porcentaje.

2.8 Turismo

El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva en uno de los ejes de desarrollo del país. El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pen-

sionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos. Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.

El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser participantes plenos del proceso de desarrollo.

OBJETIVO 12

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar, para 2012, en un 35% el número de turistas internacionales es necesario poner en marcha las siguientes estrategias:

Estrategia 12.1

Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación a MIPyMEs.

Estrategia 12.2

Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

Estrategia 12.3

Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

Estrategia 12.4

Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo. Promover junto con el poder legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

Estrategia 12.5

Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados. La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros. Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

Estrategia 12.6

Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

2.9 Desarrollo regional integral

El desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones. Hoy en día, las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han emprendido en México durante las últimas dos décadas. Por ello, se requiere de una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional. Para ello, deberá promoverse la competitividad en cada región atendiendo a la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial y una estrategia de equidad para atenuar o eliminar progresivamente las disparidades en los indicadores de bienestar social.

El esfuerzo debe ser compartido, ya que el éxito de la estrategia de desarrollo regional requiere de acciones por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y los municipios, alentando la formación de espacios que favorezcan la comunicación, la difusión, la innovación y las actividades productivas, creadoras de trabajo y de calidad de vida. No sólo es clave la relación del Gobierno Federal con los otros órdenes de gobierno, sino también la coordinación entre ellos para permitir un desarrollo que beneficie a todos.

En síntesis, el buen desempeño de las economías regionales dependerá, y éste es su desafío, de la buena marcha de un círculo virtuoso por el cual el Gobierno Federal y todos los niveles de gobierno que constituyen cada región puedan colaborar, de manera eficiente, en establecer condiciones conducentes a la mayor competitividad y desarrollo en todo el territorio nacional.

OBJETIVO 13**Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.**

Para lograr este objetivo se requiere implementar las siguientes estrategias:

Estrategia 13.1

Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la administración federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.

Estrategia 13.2

Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno.

Estrategia 13.3

Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo.

Estrategia 13.4

Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones.

Estrategia 13.5

Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo.

Estrategia 13.6

Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.

Estrategia 13.7

Promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores, para que los recursos sean utilizados para la inversión productiva en las regiones receptoras. Cabe notar que la importancia de los flujos de remesas radica no sólo en su magnitud sino también porque frecuentemente llegan a las regiones de menor desarrollo económico. Estos flujos de recursos, además de contribuir a atender las necesidades inmediatas de los beneficiarios, son una fuente potencial de financiamiento de la inversión en esas regiones, que permita ampliar las oportunidades de empleo y desarrollo para las nuevas generaciones en sus lugares de origen.

Infraestructura para el desarrollo

La infraestructura es fundamental para determinar los costos de acceso a los mercados, tanto de productos como de insumos, así como para proporcionar servicios básicos en beneficio de la población y de las actividades productivas, siendo así un componente esencial de la estrategia para la integración regional y el desarrollo social equilibrado, así como para incrementar la competitividad de la economía nacional y, con ello, alcanzar un mayor crecimiento económico y generar un mayor número de empleos mejor remunerados. Comparaciones internacionales señalan que, por la calidad y competitividad de su infraestructura, México se ubica actualmente entre el quinto y el séptimo lugar en América Latina. Dichas comparaciones señalan que la infraestructura de México es 30 % menos competitiva que la de Chile. Asimismo, los montos de inversión son relativamente bajos: la inversión en infraestructura, excluyendo petróleo, como porcentaje del PIB en México es de alrededor de 2 %, Chile invierte más del doble, mientras que China destina un monto equivalente a 9 % del PIB para inversión en infraestructura. El Banco Mundial estima que, tan solo para alcanzar la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente, México debe incrementar su inversión entre 1.0 % y 1.25 % del PIB y que, para elevar la competitividad del país de manera significativa, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB debe al menos duplicarse respecto a los niveles actuales.

El objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia es incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración, México se ubique entre los treinta países líderes en infraestructura de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial. Sin embargo, no basta con incrementar los montos de inversión. Es necesario también establecer mecanismos para garantizar el mejor uso posible de los recursos y que los proyectos se desarrollen en tiempo y forma. Esto implica revisar todas las etapas de desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde las de planeación y evaluación hasta las de presupuestación, contratación y ejecución, con el fin de lograr que los proyectos que se desarrollen sean los de mayor rentabilidad social y económica, y que no se incurra en retrasos y sobrecostos innecesarios.

Para ello, la estrategia que se propone incluye las siguientes acciones:

- Elaborar un Programa Especial de Infraestructura, en donde se establezca una visión estratégica de largo plazo, así como las prioridades y los proyectos estratégicos que impulsará la presente administración en los sectores de comunicaciones y transportes, energía, agua y turismo, logrando un mayor acceso de estos servicios a la población, sobre todo en regiones de menor desarrollo.
- Promover que la infraestructura y los servicios que se ofrezcan sean más eficientes y satisfagan de mejor forma las demandas sociales.
- Fortalecer las áreas de planeación de las dependencias y entidades gubernamentales, así como la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Asignar más recursos e incorporar las mejores prácticas en los procesos de preparación, administración y gestión de los proyectos de infraestructura.
- Impulsar un mayor uso de las metodologías de evaluación, para asegurar la factibilidad técnica, económica y ambiental de los proyectos.
- Facilitar los procedimientos para la adquisición de derechos de vía y simplificar los trámites para la obtención de autorizaciones en materia ambiental, respetando siempre los derechos y el patrimonio de las comunidades locales y la ecología.

- Brindar mayor certidumbre jurídica para promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y perfeccionar los esquemas de financiamiento para potenciar la inversión en el sector.
- Simplificar los procedimientos de contratación para la realización de las obras de infraestructura, incluyendo, en su caso, la homologación de los requisitos de participación y las bases de licitación.
- Dar un seguimiento eficaz al desarrollo de proyectos en todas sus etapas, para identificar y controlar de manera oportuna los factores que puedan poner en riesgo su ejecución.
- Promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno en el desarrollo de proyectos de infraestructura, especialmente aquellos de impacto regional.
- Fortalecer la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Consolidar la capacidad instalada nacional en todos los ámbitos relacionados con la planeación, construcción, conservación y operación de los proyectos de infraestructura.
- A continuación se abordan de manera específica los diferentes tipos de infraestructura por sector de la economía.

2.10 Telecomunicaciones y transportes

OBJETIVO 14

Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país, de manera que estos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.

El sector comunicaciones y transportes ha sido muy dinámico durante la última década en México, especialmente el de las telecomunicaciones, dinamismo que se ha derivado principalmente de la aplicación de nuevas tecnologías y servicios, así como de otros factores como la reducción de tarifas de la mayoría de dichos servicios.

Telecomunicaciones

Cabe notar que aun cuando se dio un incremento significativo en los recursos invertidos en las telecomunicaciones durante el periodo 1997-2001, se ha observado un menor dinamismo a partir de entonces.

La inversión en infraestructura telefónica y la apertura a la competencia del servicio de larga distancia y de telefonía pública permitieron que durante el periodo de 1997 a 2006 el número de líneas fijas creciera de 9.2 a cerca de 20 millones, y de una densidad de 9.8 a 18.9 líneas por cada cien habitantes.

En la última década, la telefonía móvil ha tenido un gran desarrollo y un fuerte crecimiento durante el periodo de 1997 a 2006, con lo que el número de usuarios pasó de 1.7 a 55.7 millones.

De igual manera, la densidad ha crecido de 1.8 a 51.3 líneas por cada cien habitantes, sobrepasando a la telefonía fija como el servicio con mayor penetración. Sin embargo, la densidad telefónica, tanto fija como móvil, es menor a la observada en otros países con niveles similares de desarrollo económico.

Por otra parte, el acceso a la tecnología de la información e Internet ha permitido, a los países que lo han aprovechado de manera integral, acceso a fuentes de información, a nuevos mercados, a la realización de operaciones de compra-venta y financieras y, en general, a la reducción de los costos de transacción de tal forma que se han traducido en ganancias significativas en productividad. México contaba en 2001 con más de siete millones de usuarios de Internet, mientras que al finalizar el 2006, se tenían más de 18 millones de usuarios. A pesar de que el número de usuarios ha crecido a más del doble, es imperativo proceder con una agenda activa que aumente el acceso a estos servicios.

Para aumentar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a un número cada vez mayor de mexicanos, se implementarán las siguientes estrategias:

Estrategia 14.1

Incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.

Estrategia 14.2

Promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación.

Estrategia 14.3

Promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60 % de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar, desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población.

Estrategia 14.4

Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.

Estrategia 14.5

Proponer esquemas de financiamiento y autosustentabilidad para fomentar la aplicación y desarrollo de proyectos en el uso de las tecnologías de la información y su continuidad operativa.

Estrategia 14.6

Desarrollar mecanismos y las condiciones necesarias a fin de incentivar una mayor inversión en la creación de infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Transportes

El transporte ha crecido a un ritmo similar al de la economía en su conjunto. Durante los últimos años la inversión ha aumentado, sin embargo no ha sido suficiente para aumentar y modernizar la infraestructura de manera significativa.

A diferencia de las telecomunicaciones, en materia de transporte la cobertura de los servicios es parecida a la de otros países con grado de desarrollo similar. Sin embargo, las diferencias con respecto a los países de la OCDE son más marcadas que en el caso de la telefonía o del acceso a Internet.

Estrategia 14.7

Ampliar la cobertura de los transportes en todas sus modalidades, modernizar la infraestructura y proporcionar servicios confiables y de calidad para toda la población.

Estrategia 14.8

Abatir el costo económico del transporte, aumentar la seguridad y la comodidad de los usuarios, así como fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.

Estrategia 14.9

Modernizar la gestión del sistema de transporte, fortaleciendo el ejercicio normativo, rector y promotor del estado, a fin de garantizar el desarrollo y uso de la infraestructura de transporte.

Estrategia 14.10

Proponer esquemas de financiamiento y mejorar los ya existentes para fomentar el desarrollo de proyectos de infraestructura e impulsar su papel como generador de oportunidades y empleos.

La implementación de estas estrategias deberá contemplar las siguientes líneas de política:

- Modernizar la red carretera, así como mejorar su conectividad brindando continuidad a la circulación a través de la construcción de obras que permitan mejorar los accesos a regiones, ciudades, puertos y fronteras.
- Asignar recursos de manera más eficiente en materia de conservación de carreteras, para que éstas operen en mejores condiciones y conforme a estándares internacionales, logrando con ello reducir el índice de accidentes en la red carretera y los costos de operación de los usuarios.
- Ampliar la gama de fuentes de financiamiento y de formas de participación público-privada. Con estos modelos de asociación público-privada, se busca alentar el desarrollo de infraestructura carretera, tanto de cuota como libre, elevar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios, mejorar las condiciones físicas de las carreteras, así como generar un importante número de empleos directos e indirectos.
- Mejorar la prestación de los derechos de paso y los servicios de interconexión para explotar la red ferroviaria como un sistema "sin costuras", de forma segura, eficiente y en condiciones equitativas en cuanto a oportunidad, calidad y precio, en beneficio de los usuarios y de la economía nacional en su conjunto.
- Revitalizar el transporte ferroviario de pasajeros y continuar impulsando proyectos de trenes suburbanos o interurbanos, aprovechando la infraestructura existente.

- Asimismo, se debe impulsar la modernización y el mantenimiento adecuado de las vías, el mejoramiento de las condiciones físicas de los patios, el incremento en la capacidad de carga de los puentes, la convivencia urbano-ferroviaria y la construcción de instalaciones para el transporte intermodal. Ello también requerirá reforzar y consolidar la normatividad en materia ferroviaria y continuar la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, así como potenciar la convivencia urbano-ferroviaria.
- Ampliar la infraestructura aeroportuaria instalada, a fin de hacer frente a la creciente demanda de operaciones y servicios, así como desarrollar nuevos proyectos aeroportuarios vinculados con el desarrollo regional, turístico y comercial de las diferentes regiones del país, para atender a diversas regiones que padecen de problemas de insuficiencia de estos servicios.
- Asimismo, en los siguientes años habrá que consolidar la reorganización del mercado de transporte aéreo, como resultado del ingreso al mercado de empresas de bajo costo y alta eficiencia, para alentar una competencia sana y abierta y generar un mejor servicio para los usuarios.
- En materia portuaria, los retos principales son la construcción de nuevos puertos y la modernización de los existentes, además de llevar a cabo el reordenamiento costero y la regulación de las actividades económicas que se realizan en los litorales nacionales, aprovechando mejor las ventajas comparativas del transporte marítimo.
- Potenciar a los puertos como nodos articuladores para crear un sistema integrado de transporte multimodal que reduzca los costos logísticos y fomenten la competitividad, para ofrecer servicios con calidad y precios acordes a estándares internacionales.
- Desarrollar terminales, corredores y proyectos multimodales de gran envergadura, que permitan a México constituirse en una plataforma logística que facilite los intercambios comerciales al interior y hacia el resto del mundo.

2.11 Energía, electricidad e hidrocarburos

OBJETIVO 15

Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.

Sector de hidrocarburos

El sector de hidrocarburos deberá garantizar que se suministre a la economía el petróleo crudo, el gas natural y los productos derivados que requiere el país, a precios competitivos, minimizando el impacto al medio ambiente y con estándares de calidad internacionales. Ello requerirá de medidas que permitan elevar la eficiencia y productividad en los distintos segmentos de la cadena productiva.

Uno de los retos más importantes consiste en detener y revertir la evolución desfavorable de las reservas de hidrocarburos. Al ritmo de producción actual, las reservas probadas de petróleo crudo se agotarán en 9.3 años y las de gas natural en 9.7 años. El campo Cantarell,

que actualmente aporta más de 50% de la producción nacional de petróleo crudo, ha iniciado su etapa de declinación. Por lo que toca a la producción de gas natural, si bien la tendencia muestra un crecimiento en los últimos años, dicho aumento no ha sido suficiente para abatir las importaciones de este energético.

Aunado a esta situación, Petróleos Mexicanos carece de la tecnología para desarrollar los recursos prospectivos en aguas ultra profundas y enfrenta restricciones para la explotación de campos en yacimientos fronterizos. De no tomar las medidas requeridas para corregir lo anterior, se enfrentará un deterioro en las finanzas de Petróleos Mexicanos y una disminución en la contribución del sector de hidrocarburos a las finanzas públicas.

Por otro lado, la capacidad de refinación en México se ha mantenido prácticamente constante en los últimos 15 años.

Las importaciones de gasolina han crecido significativamente y en 2006 casi cuatro de cada diez litros consumidos en el país fueron suministrados por el exterior. Por su parte, en petroquímica existe una industria desintegrada, con altos costos de producción y baja competitividad, lo que genera montos insuficientes de inversión e importaciones crecientes.

Finalmente, Petróleos Mexicanos tiene áreas de oportunidad en materia de organización que le permitirían operar con mayor eficiencia y mejorar la rendición de cuentas. También resulta indispensable realizar acciones para elevar los estándares de seguridad y reducir el impacto ambiental de la actividad petrolera.

En este sentido, es necesario fomentar la introducción de las mejores prácticas de gobierno corporativo y de mecanismos que permitan un mejor manejo y utilización de los hidrocarburos, con seguridad y responsabilidad ambiental.

Las estrategias que se desarrollarán para alcanzar los objetivos del sector, enfrentar los retos y resolver sus problemáticas son las siguientes:

Estrategia 15.1

Fortalecer las atribuciones rectoras del Estado sobre las reservas y la administración óptima de los recursos, procurando equilibrar la extracción de hidrocarburos y la incorporación de reservas, a fin de garantizar que las generaciones futuras de mexicanos gocen de los beneficios de la riqueza del subsuelo nacional.

Estrategia 15.2

Fortalecer la exploración y producción de crudo y gas, la modernización y ampliación de la capacidad de refinación, el incremento en la capacidad de almacenamiento, suministro y transporte, y el desarrollo de plantas procesadoras de productos derivados y gas.

Estrategia 15.3

Fomentar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos de infraestructura energética de alta tecnología, así como promover proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que aporten las mejores soluciones a los retos que enfrenta el sector.

Estrategia 15.4

Revisar el marco jurídico para hacer de éste un instrumento de desarrollo del sector, fortaleciendo a Petróleos Mexicanos y promoviendo mejores condiciones de competencia en aquellas áreas en las que, por sus características, se incorpore inversión complementaria.

Estrategia 15.5

Adoptar las mejores prácticas de gobierno corporativo y atender las áreas de oportunidad de mejora operativa.

Estrategia 15.6

Fortalecer las tareas de mantenimiento, así como las medidas de seguridad y de mitigación del impacto ambiental.

Estrategia 15.7

Modernizar y ampliar la capacidad de refinación, en especial de crudos pesados.

Sector eléctrico

La energía eléctrica se ha convertido en un elemento indispensable para prácticamente todas las actividades de la vida moderna. Por ello, su suministro con la calidad requerida y a precios competitivos, permitirá atraer mayores inversiones, contribuyendo así a la generación de empleos en la economía.

En el sector eléctrico se requiere enfrentar varios retos. Uno de ellos es el nivel actual de las tarifas eléctricas, el cual tiene un importante impacto en las decisiones de inversión y es un factor clave para la competitividad de la economía. Actualmente el 64% de la electricidad generada se basa en la utilización de hidrocarburos como fuente primaria. En los últimos años el costo de los energéticos, principalmente el de los hidrocarburos, se ha incrementado notablemente, lo que ha ejercido presiones sobre el costo de producción de la electricidad, aumentando los cargos que enfrentan los consumidores.

Un segundo reto consiste en mejorar la calidad del suministro de energía eléctrica. Para alcanzar niveles de confiabilidad acordes con los estándares internacionales, se buscará el desarrollo de la infraestructura necesaria.

Por otra parte, la expansión reciente de centrales generadoras se basó principalmente en plantas de ciclo combinado, que si bien ofrecen mayor eficiencia y menores costos de inversión y plazos de construcción más cortos, han generado mayores importaciones de gas natural, en un entorno de altos precios de este combustible.

En materia de transmisión y transformación, aunque recientemente se enlazó el área noroeste al Sistema Interconectado, resulta conveniente seguir propiciando el intercambio de energía entre regiones.

Por su parte, en el segmento de distribución, actualmente 97 de cada cien hogares cuenta con electricidad, lo que coloca al país en niveles muy cercanos de cobertura a los indicadores que tienen los países desarrollados. Sin embargo, más de 3 millones de habitantes aún no cuentan con el servicio eléctrico y la mayor parte se ubica en comunidades marginadas y de difícil acceso.

Dentro de las empresas públicas, Luz y Fuerza del Centro presenta una circunstancia particular. En materia financiera, sus pasivos laborales entre pensionados y trabajadores activos son cercanos a los 80 mil millones de pesos, y los recursos transferidos a Luz y Fuerza del Centro han sido crecientes en los últimos años.

Las transferencias a dicho organismo programadas para el año 2007 ascienden aproximadamente a 31 mil millones de pesos y se estima que, de continuar esta tendencia, las transferencias para el año 2012, serán cercanas a los 57 mil millones de pesos. Adicionalmente, las pérdidas de energía en Luz y Fuerza del Centro se ubican en alrededor de 33%, lo cual excede

los estándares de la industria eléctrica a nivel nacional e internacional. Esto significa que una tercera parte de la energía disponible para venta, se pierde o no se cobra.

Para el sector eléctrico, se proponen las siguientes estrategias:

Estrategia 15.8

Fomentar niveles tarifarios que cubran costos relacionados con una operación eficiente de las empresas. Para ello, se requerirá mejorar la competitividad del servicio eléctrico con un enfoque integral desde la planeación, la inversión, la generación, la transmisión, la distribución y la atención al cliente.

Estrategia 15.9

Desarrollar la infraestructura requerida para la prestación del servicio de energía eléctrica con un alto nivel de confiabilidad, realizando inversiones que permitan atender los requerimientos de demanda en los diversos segmentos e impulsando el desarrollo de proyectos bajo las modalidades que no constituyen servicio público.

Estrategia 15.10

Fortalecer a las empresas del sector, adoptando estándares y prácticas operativas de la industria a nivel internacional en la industria, mejorando procesos con la utilización de sistemas de calidad y de tecnología de punta, y promoviendo un uso más eficiente de su gasto corriente y de inversión.

Estrategia 15.11

Ampliar la cobertura del servicio eléctrico en comunidades remotas utilizando energías renovables en aquellos casos en que no sea técnica o económicamente factible la conexión a la red.

Estrategia 15.12

Diversificar las fuentes primarias de generación.

Energías Renovables y Eficiencia Energética

Uno de los ejes centrales de las políticas públicas de México es el desarrollo sustentable. Para ello, se propone impulsar el uso eficiente de la energía, así como la utilización de tecnologías que permitan disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales. De esta forma, se pretende conciliar las necesidades de consumo de energía de la sociedad con el cuidado de los recursos naturales. México cuenta con un importante potencial en energías renovables, por lo que se buscará su aprovechamiento integral, incluyendo a los biocombustibles.

En materia de ahorro de energía, es importante incrementar los esfuerzos de promoción de uso de equipos de producción y aparatos de consumo más eficientes. Lo anterior no sólo permite reducir el impacto sobre el medio ambiente del uso de combustibles fósiles sino también representa la posibilidad de reducir el gasto que destinan los usuarios al consumo de energéticos.

Estrategia 15.13

Promover el uso eficiente de la energía para que el país se desarrolle de manera sustentable, a través de la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores.

Estrategia 15.14

Fomentar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía y biocombustibles, generando un marco jurídico que establezca las facultades del estado para orientar sus vertientes y promoviendo inversiones que impulsen el potencial que tiene el país en la materia.

Estrategia 15.15

Intensificar los programas de ahorro de energía, incluyendo el aprovechamiento de capacidades de cogeneración.

Estrategia 15.16

Aprovechar las actividades de investigación del sector energético, fortaleciendo a los institutos de investigación del sector, orientando sus programas, entre otros, hacia el desarrollo de las fuentes renovables y eficiencia energética.

Estrategia 15.17

Fortalecer las atribuciones de instituciones de regulación del sector.

2.12 Sector hidráulico

En los años venideros, México enfrentará los problemas derivados del crecimiento de la demanda, y la sobreexplotación y escasez del agua, los cuales, de no atenderse, pueden imponer límites al desarrollo económico y al bienestar social del país.

Ante ello, se requiere impulsar una agenda para utilizar el agua de manera eficiente, garantizando el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente. De acuerdo con el Segundo Censo de Población y Vivienda, a octubre de 2005 se alcanzó una cobertura a nivel nacional del servicio de agua potable de 89.2 por ciento. A diciembre de 2006, se estima que ésta llegó a 89.6 por ciento. Por otra parte, a octubre de 2005 se alcanzó una cobertura del servicio de alcantarillado a nivel nacional de 85.6 por ciento. Para el año 2006, se estima que llegó a 86.1 por ciento.

La problemática del agua en México se encuentra asociada a diferencias regionales que no sólo tienen que ver con la dotación del recurso hídrico, sino también al crecimiento de la población y la distribución territorial de las actividades económicas.

OBJETIVO 16

Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.

Para lograr este objetivo, es necesario implementar las siguientes estrategias:

Estrategia 16.1

Desarrollar, en coordinación con las instituciones pertinentes, los incentivos e instrumentos económicos que propicien la preservación de ríos, lagos, humedales, cuencas, acuíferos y costas del país, adecuando las concesiones a los volúmenes disponibles.

Dicha estrategia debe incluir las siguientes líneas de política para su implementación:

Hacer más eficiente la operación y manejo de los sistemas de presas del país y las superficies agrícolas.

Tratar las aguas residuales generadas y fomentar su reutilización, así como el intercambio de agua de primer uso por agua residual tratada.

Diseñar esquemas de financiamiento mixto que permitan potenciar los escasos recursos públicos con los que se cuentan.

Estrategia 16.2

Impulsar la realización de obras de infraestructura, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y del sector privado, para garantizar el abasto de agua potable y la prestación eficiente de los servicios de drenaje y alcantarillado, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de aquella que hoy carece de esos servicios.

Estrategia 16.3

Promover una mayor eficiencia en los organismos operadores de agua, con el fin de evitar pérdidas y alentar el uso óptimo de la infraestructura hidráulica.

Estrategia 16.4

Llevar a cabo las acciones necesarias para proteger a los centros de población y a las actividades productivas de los efectos causados por fenómenos hidrometeorológicos.

2.13 Construcción y vivienda

Sector Construcción

Promover el desarrollo de los sectores de construcción y vivienda es un elemento esencial de la estrategia de la presente administración. Son sectores altamente generadores de empleos y que tienen el potencial de constituirse en motores del crecimiento de la demanda interna, reduciendo la sensibilidad ante fluctuaciones en la economía internacional. La construcción mantiene una vinculación directa con el desarrollo de una infraestructura moderna y eficiente y con la producción de satisfactores para demandas sociales como la vivienda.

Sector Vivienda

La vivienda constituye la base del patrimonio familiar y es el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad, con certidumbre jurídica sobre su propiedad, permite a las familias generar mayor riqueza, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras. Durante la presente administración, la política de vivienda tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, en todo momento, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda, atendiendo sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida.

Además se buscará promover herramientas de política pública para garantizar la seguridad jurídica de los proyectos de construcción y de vivienda, permitiendo un mayor acceso a fuentes de financiamiento formales. Contar con una vivienda propia permite a los ciudadanos adquirir y heredar un patrimonio a sus hijos.

La demanda habitacional tiene su origen en el comportamiento demográfico de la población. Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años (2005-2030) apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará una cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. Asi-

mismo, en secciones anteriores de este capítulo se han documentado los rezagos existentes en términos de desarrollo de infraestructura.

A esta demanda se agregan deficiencias e insuficiencias en la identificación del suelo apropiado para desarrollo económico y desarrollo habitacional por su disponibilidad de servicios e infraestructura, así como la necesidad de realizar mejoras o ampliaciones a más de un millón de viviendas que lo requieren, y de hacer frente al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable, drenaje o luz eléctrica.

A pesar de los avances y logros que se han obtenido en años recientes, el sector de construcción y de vivienda enfrenta una serie de retos para el futuro inmediato, por lo que la presente administración tendrá un objetivo general y sus respectivas estrategias:

OBJETIVO 17

Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.

Estrategia 17.1

Brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público de inmueble.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son los instrumentos fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica para las familias y para los proyectos de construcción. Ello permitirá a las familias potenciar el valor de su patrimonio, garantizar su heredabilidad o transmisión de dominio sin conflicto, y acceder a fuentes formales de financiamiento en beneficio de su propia calidad de vida. En términos de la construcción, la certidumbre jurídica es necesaria para poder emprender proyectos más ambiciosos.

Estrategia 17.2

Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción.

La disponibilidad de financiamiento para vivienda debe responder tanto a las diferentes necesidades, preferencias y prioridades de la población, como a la evolución que presenten las familias a lo largo de sus distintos ciclos. Para ello, es indispensable promover una mayor movilidad del patrimonio que permita a los hogares aspirar a mejorar el tamaño y características de su vivienda de acuerdo a su ingreso, capacidad de pago y necesidades específicas en cada etapa de su vida. Asimismo, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y opciones de financiamiento que permitan a las empresas del sector conseguir los recursos suficientes para sus proyectos, así como diversificar el riesgo asociado a los mismos. El gobierno federal apoyará esta estrategia mediante el otorgamiento de seis millones de créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda.

Estrategia 17.3

Incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda.

Para desarrollar esta estrategia se requiere impulsar los mecanismos financieros para la creación de reservas territoriales tanto con vocación económica como habitacional, en los tres órdenes de gobierno, sujetos a disposiciones que garanticen el desarrollo de proyectos de construcción y habitacionales en un entorno urbano ordenado, con certidumbre jurídica, con infraestructura adecuada y servicios sustentables.

Estrategia 17.4

Reaprovechamiento de la infraestructura urbana y su equipamiento existente, reduciendo, por un lado, presiones en las finanzas públicas de los estados y municipios y, por el otro, el impacto que la ubicación de los proyectos de construcción y de vivienda pudiese tener en la calidad y costo de vida de sus habitantes.

En el contexto de la estrategia, se incrementará la participación recíproca de la Federación, los estados y los municipios para generar los incentivos necesarios para actualizar y homologar reglamentos, normas y códigos de construcción por zonas geográficas y climáticas. Para ello se requiere de una adecuada coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno.

Estrategia 17.5

Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.

La Ley de Vivienda establece el Sistema Nacional de Vivienda como la instancia de concurrencia de los sectores público, social y privado que permite definir y operar de manera concertada los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional en el ramo. Un aspecto decisivo en materia de planificación en el sector es el de dotar al Sistema Nacional de Vivienda de los instrumentos institucionales para cumplir con su mandato de ley. En este sentido, se impulsará un Sistema Nacional de Información e Indicadores dirigido a registrar las variables que permitan el análisis diagnóstico y prospectivo de las necesidades y las tendencias del crecimiento habitacional en el país, como un instrumento para la adecuada planeación de las estrategias y acciones públicas. Asimismo, se fortalecerá la acción coordinada de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, con el fin de diseñar y desarrollar instrumentos jurídicos e institucionales que propicien una producción habitacional en armonía con un crecimiento urbano racional y sustentable.

Estrategia 17.6

Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento.

Para ello, se requiere de una mayor flexibilidad normativa para la sustitución y liquidación de hipotecas, una simplificación procesal y administrativa, así como una reducción de los costos de transacción asociados a la compra-venta y los traslados de dominio. Un mercado de arrendamiento activo permitirá atender a un segmento de la población que desea mantener flexibilidad de movimiento y que no desea constituir su patrimonio por la vía de la propiedad de una vivienda.

Estrategia 17.7

Promover el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

En este sentido, se estimulará la ampliación de la oferta sin garantía hipotecaria y se impulsarán mecanismos que fortalezcan la capacidad de ahorro familiar, de tal modo que se facilite a las familias mexicanas de menores ingresos el acceso a recursos que les permitan hacerse de una vivienda o realizar mejoras en la que poseen.

Eje 3. Igualdad de oportunidades

La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población.

El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

El Plan busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones.

Reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, ya que cada una requiere de mecanismos de atención particulares.

El país tiene una enorme deuda con los mexicanos que viven en condiciones de pobreza y marginación; atenderlos es prioridad de este gobierno. Por ello, se propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo, promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

Es claro que hay muchas necesidades que deben atenderse en forma inmediata. Sin embargo, una política social que sólo resuelva este tipo de necesidades, no sólo no es efectiva ni viable, sino que no tienen efectos permanentes en el mediano y largo plazos. Se buscará entonces dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas más profundas de la pobreza, para que el cambio en estas condiciones perdure y se logre romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica.

Sólo una economía competitiva será capaz de generar más empleos y oportunidades de mayores ingresos para un mucho mayor número de mexicanos. Al mismo tiempo, sólo asegurando la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en esta economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece.

Es necesario llevar a las comunidades más acciones en educación, en salud, en nutrición, en vivienda, así como obras de agua potable, drenaje, electricidad, caminos, incluso teléfono para comunicar a las poblaciones distantes con las cabeceras municipales.

También es importante el apoyo a proyectos productivos que generen empleo y que permitan un mejor nivel de vida. Asimismo, es necesario invertir en infraestructura que permita atraer más recursos y que genere oportunidades de trabajo digno para sus habitantes.

La propuesta de este Plan, al articular cinco ejes de acción, supone que mejorar las condiciones de vida de los más pobres, y en general de las comunidades, sólo puede lograrse con acciones coordinadas y en todos los frentes, asimismo, que es necesario el trabajo conjunto entre gobiernos estatales, municipales y el Gobierno Federal. Los esfuerzos coordinados lograrán avances efectivos hacia el acceso universal de los mexicanos a los servicios de salud, a una educación de calidad y a la superación de la pobreza extrema.

El principal instrumento del Gobierno de la República para reducir las desigualdades y construir un mejor país es el gasto público. Es imperativo que, en esta perspectiva, se gaste mejor y en forma transparente, y que el gasto se oriente efectivamente a las personas, a las familias y a las comunidades que más lo necesitan.

Especial atención se dará a los grupos vulnerables o con necesidades especiales. Al mismo tiempo se promoverán acciones que propicien la equidad entre los mexicanos, entre otras, aquellas que promuevan mayor igualdad entre mujeres y hombres.

Bajo la perspectiva de igualdad de oportunidades, además de atender a la población en condiciones de pobreza, se pondrán en marcha programas y acciones que permitan que cada mexicano amplíe sus capacidades para alcanzar un desarrollo más pleno e integral.

La política social de esta Administración tendrá los siguientes principios rectores:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permiten resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos. Lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. De esta manera, el Estado, representado en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad mexicana, será capaz de generar las condiciones de equidad que se necesitan para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable para los mexicanos del presente y los que están por venir.

Pobreza

3.1 Superación de la pobreza

La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población¹⁶:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

En el año 2005, aproximadamente 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población en situación de pobreza patrimonial. El análisis de la evolución de la pobreza nacional destaca tres hallazgos: primero, entre 1994 y 1996 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró drásticamente los niveles de bienestar de la población. Segundo, entre 1996 y 2005 se observa una reducción importante de la pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalentes hasta antes de la crisis económica de 1995. Después de la crisis económica, los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios: la pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005. Por lo tanto, a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992, como muestra la gráfica anterior.

Las familias mexicanas en condición de pobreza padecen en mayor medida la carencia de otros satisfactores de bienestar que quienes conforman hogares no pobres: muestran mayores carencias en la dotación de servicios públicos en sus viviendas y su nivel educativo es inferior al de la media nacional. De igual forma, es mayor el tamaño de los hogares pobres y el número de niños menores de 12 años, como consecuencia de que presenta una más elevada tasa de fecundidad.

El reducido crecimiento económico del país se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazos.

16 La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que para medir la pobreza se utiliza la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del año 2002, con el propósito de permitir un análisis comparativo con estimaciones previas y brindar información oportuna y confiable sobre la evolución de la pobreza por ingresos en México.

Por otra parte, la desigual distribución del ingreso tampoco ha mejorado durante los últimos años, y la desigualdad en el acceso a oportunidades, ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país.

La desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades también se expresa a nivel regional entre estados y municipios.

Desde el punto de vista de la distribución de la pobreza a nivel nacional, la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el estado de Chiapas, donde el 47% de la población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero con 42%, Oaxaca con 38.1%, Tabasco con 28.5% y Veracruz con 28%. Por el contrario, los estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3%, Nuevo León con 3.6%, Baja California Sur con 4.7%, el Distrito Federal con 5.4% y los estados de Coahuila y Chihuahua con 8.6%.

La situación de la pobreza de capacidades es prácticamente la misma que para la alimentaria. En primer lugar se encuentra Chiapas con 55.9%, le sigue el estado de Guerrero que reporta 50.2% y Oaxaca con 46.9%. De acuerdo con estas estimaciones, los estados con mayor pobreza de patrimonio son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con 75.7, 70.2 y 68%, respectivamente.

Esta información permite apreciar con claridad que el reducir la gran desigualdad que se observa entre los estados de la República constituye un importante desafío para el país.

A nivel municipal, la mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa. También se observa que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso. El reto de la política pública en materia de desarrollo social es doble: por un lado, la pobreza se concentra en zonas marginadas y, por el otro, el costo de llevar la ayuda a esos lugares es muy alto.

La pobreza no sólo se concentra en áreas rurales. México presenta dos extremos graves de alto costo social: una excesiva concentración de cerca de 20 millones de habitantes en el Valle de México y una enorme dispersión de 185,000 pequeñas localidades rurales, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados.

En las ciudades mexicanas reside la mayoría de la población nacional, más del 70% del total; pero también en ellas se concentra el mayor número de mexicanos en condición de pobreza: más de 30 millones de personas.

En las ciudades, cerca de 90 mil hogares se asientan cada año en lugares poco aptos para ser habitados y bajo modalidades precarias; la urbanización en suelo poco apto cuesta dos o tres veces más al municipio; los costos de edificación en esos lugares se incrementan hasta un 50%.

La lejanía en que se han construido los nuevos desarrollos habitacionales impone costos extraordinarios a sus habitantes que los empobrecen severamente: la población urbana llega a gastar hasta un 50% del ingreso familiar tan sólo en transporte. Alrededor de 3 millones que carecen del servicio de agua potable y más de 6 millones carecen del servicio de drenaje; además, la mayoría de los núcleos urbanos no brinda tratamiento alguno a las aguas residuales y dispone de los desechos a cielo abierto; ocho de cada 10 ciudades con una población mayor de 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimento inferior al 50% de su red vial.

Estas condiciones indican la urgencia de una intervención concertada y coordinada del Gobierno Federal, así como la coordinación de este con los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza urbana.

Para afrontar el problema de la pobreza, y en 2012 haber disminuido por lo menos un 30% la población en pobreza alimentaria, se requiere romper el círculo vicioso de la desigualdad y

la exclusión de oportunidades para el desarrollo, que hace que la pobreza se transmita entre generaciones. Se necesitan programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. Por otra parte, es preciso al mismo tiempo, ampliar las oportunidades para que la población en situación de pobreza desarrolle actividades productivas formales que les permitan aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida. En concreto, el círculo vicioso puede romperse con igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, mejores oportunidades de empleo y de ingreso laboral.

México ha logrado avances importantes en la cobertura de servicios básicos de la población en general, incluyendo a la población en pobreza alimentaria. Entre 1992 y 2005 se redujo –en promedio– de 19 al 5 el porcentaje de niños entre 8 y 12 años que no asiste a la escuela, se disminuyó de 21 al 4 el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica y se bajó de 51 al 14 el porcentaje de hogares sin baño, entre la población en pobreza alimentaria.

El país ha registrado estos avances en su conjunto, pero se advierte también que persisten grandes desigualdades a nivel regional, pues coexisten municipios de alto desarrollo, con municipios con elevados niveles de pobreza y marginación, lo cual representa un reto importante para el país en los siguientes años.

Los hallazgos previos sugieren que si bien los esfuerzos de política social han mejorado la cobertura básica, incluso entre la población que vive en situación de pobreza, lo anterior no se ha traducido en el mediano plazo en incremento de los ingresos, que son la base para la reducción sostenida de la pobreza. El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza, y al mismo tiempo coordinar la política social y la económica para elevar el ingreso y el empleo de la población en general, especialmente de aquella que se desenvuelve en condiciones precarias.

OBJETIVO 1

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Para alcanzar esto nos planteamos las siguientes estrategias:

Estrategia 1.1

Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita.

Los programas que apoyan a las familias para que mejoren su alimentación, su salud y la educación de sus hijos e hijas, constituyen acciones con visión de mediano y largo plazos. Estas acciones contribuyen a que de manera gradual, pero efectiva, se presenten las mejores condiciones para que las familias y sus miembros, de manera individual, logren superarse con base en su propio esfuerzo.

La aplicación de programas focalizados a las familias con mayores carencias en las zonas marginadas ha dado resultados positivos en la reducción de la pobreza, según lo han constatado evaluaciones nacionales e internacionales.

Esto se debe a que las familias participantes han mejorado su alimentación, atendido de manera constante su salud y mantenido a sus hijas e hijos en la escuela, hasta terminar la secundaria.

Se debe ampliar el alcance de estos programas mediante subsidios al consumo de energía eléctrica, de gas y otros insumos energéticos, así como mediante el otorgamiento de becas para bachillerato. Con la participación de los beneficiarios, se buscará fortalecer los efectos de estas líneas de acción.

Al emplear registros de beneficiarios y sistemas de seguimiento confiables, los apoyos podrán ser mejor aprovechados, pues se tendrá la certeza de que los reciben quienes más los necesitan.

Estrategia 1.2

Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.

La estrategia se dirige a reducir la desigualdad en los municipios con menor índice de desarrollo, mediante inversiones integrales con propósitos definidos en un plan que se incrementa año con año.

En su primera etapa, la estrategia se aplicará en los 100 municipios con mayor marginación en todo el país, la mayoría con una alta proporción de población indígena. Cada año se incluirá un nuevo grupo de los municipios con menores índices de desarrollo.

Para cada municipio habrá un plan articulado de acciones según sus características y necesidades particulares, fijando metas claras a tres años en todos los aspectos: infraestructura social, infraestructura económica, comunicaciones, salud, educación y capacitación, vivienda y servicios básicos, financiamiento de proyectos productivos, reconversión productiva, rescate y preservación de tradiciones y otros rasgos culturales.

El programa propondrá con claridad la participación que corresponde a cada orden de gobierno.

Esta estrategia prevé la participación de las autoridades estatales y, sobre todo, de las municipales, a las que se invitará a incorporarse, respetando en todo momento las facultades de cada orden de gobierno. El programa, desde luego, tendrá como una de sus bases más importantes la participación social.

Estrategia 1.3

Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.

Una expresión de la desigualdad es cuando un conjunto de comunidades deja de tener acceso a lo esencial o no lo ha tenido nunca. Este es el punto de partida de la reproducción intergeneracional de la pobreza que se hereda indefectiblemente de padres a hijos. Si no se cuenta con comida, techo, electricidad, saneamiento, educación y salud suficientes y de buena calidad, la población en desventaja difícilmente podrá ampliar sus capacidades para remontar la pobreza.

Se consolidarán los programas de apoyo alimentario vigentes, pues gracias a ellos los índices de desnutrición se han reducido de manera significativa. Se prestará especial atención a fortalecer y unificar bajo criterios comunes las vertientes de alimentación y nutrición, así como otras líneas de acción de las instituciones públicas en el mismo sentido.

Además de estimular la coordinación efectiva de las instituciones federales, se propiciarán acuerdos con los estados, los municipios y los sectores social y privado para enfrentar juntos el reto de mejorar los hábitos de nutrición y para proveer apoyos a la alimentación entre la población más necesitada.

México tiene que ser un país en el que se abata la desnutrición infantil y materna, que atenta contra el futuro de quienes la padecen.

Se fomentarán condiciones para que las personas y las familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren adquirir un patrimonio propio, mejoren el actual y lo legalicen.

Una de las características de la pobreza extrema es que las personas y las familias sin patrimonio alguno trabajan para aquellas que, aun siendo pobres, tienen algún patrimonio.

Otro rasgo de la pobreza son los asentamientos irregulares en solares de terrenos nacionales o similares, en los que la incertidumbre de la propiedad amenaza el futuro de sus habitantes.

Para enfrentar estas manifestaciones de la pobreza, se impulsará la adquisición de suelo formal y se reforzarán los programas de regularización de tierras ejidales y comunales, así como de terrenos nacionales ocupados, siempre con una visión de sustentabilidad ambiental.

Una vivienda digna es la base del patrimonio familiar. Se fortalecerán las acciones para mejoramiento y adquisición de viviendas entre la población con menores ingresos.

Las familias que residen en colonias populares bajo situación de pobreza, con ingresos equivalentes a menos de dos y hasta cuatro salarios mínimos, normalmente no tienen acceso a créditos de instituciones de seguridad social ni comerciales para la adquisición de una vivienda. A estas familias se ofrecerán nuevas posibilidades de créditos de bajo costo para adquirir una vivienda digna o mejorar la propia.

Se dotará del servicio eléctrico a las comunidades que no lo tienen; se incrementará la calidad y la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

La energía eléctrica tiene múltiples efectos positivos. En primer lugar, es un acto de justicia, pues la carencia de este servicio es uno de los indicadores más claros de altos índices de marginación. En segundo lugar, constituye el primer paso para abrir opciones productivas como comercios, talleres, empacadoras, fábricas, entre muchos otros. Además, es también un factor esencial para la seguridad pública, pues la falta de iluminación facilita la delincuencia en la calle y en los espacios públicos.

Si bien se han dado pasos importantes para llevar la energía eléctrica a los sitios más apartados, son las comunidades indígenas las que tienen el índice más alto de falta de este servicio, indispensable para la vida moderna. Para que las comunidades marginadas puedan tener acceso a tecnología que les permita desarrollarse en el campo educativo y laboral, se requiere tener acceso a energía eléctrica y mejorar la calidad en la infraestructura para el suministro de energía. Para lograr mejores resultados, se fortalecerá la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Federal de Electricidad para seguir llevando energía eléctrica a las comunidades marginadas.

A las familias que estén recibiendo apoyos en alimentación, educación y salud, se les dará un subsidio para el pago de la luz o el gas.

Un servicio en el que el rezago es todavía mayor que el de la electricidad es el de agua potable y alcantarillado. Se continuará trabajando intensamente para alcanzar, en 2012, el 95% de cobertura de agua potable entubada, así como para mejorar la calidad de estos servicios. La participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y la población será esencial para dar un renovado impulso a la promoción de un medio ambiente limpio y sustentable.

Se diseñarán mecanismos para que la población más desprotegida tenga acceso a una educación de calidad que le permita desarrollar sus capacidades y habilidades para vincularse de manera efectiva con el mercado laboral.

La educación es la forma más eficaz de romper el círculo vicioso de la pobreza, así como para que las personas puedan obtener empleos mejor remunerados o tengan posibilidades reales de iniciar negocios propios exitosamente.

Uno de los obstáculos que enfrenta la inversión en zonas económicamente atrasadas es la falta de fuerza de trabajo capacitada. Por eso, de acuerdo con los diagnósticos sobre las potencialidades productivas de las regiones con altos índices de marginación, será necesario promover distintas modalidades de capacitación, incluida la educación a distancia, con el fin de adecuar la oferta de trabajo con la demanda.

La prevención de enfermedades, epidemias y riesgos en el trabajo es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza.

Se llevarán servicios de salud a la población que no cuenta con ellos para avanzar en el logro de una cobertura universal. Todos los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 tienen derecho a recibir atención médica completa para las enfermedades incluidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, es decir, todos los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y el 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, las consultas y tratamientos. Se incluyen también las enfermedades consideradas en el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, es decir, las que tienen un alto costo para su tratamiento.

A través de sistemas móviles se llevará el servicio médico a comunidades aisladas que no cuentan con él, y paulatinamente se extenderán los servicios para llegar más adelante a esos mismos lugares con instalaciones fijas de salud.

Se promoverá la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, prevención y control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones. Se intensificará la colaboración con las organizaciones patronales y sindicales en el fomento de la salud y la seguridad en el trabajo, la prevención de enfermedades, la lucha contra las adicciones y la práctica del deporte.

Con trabajadores más sanos y mejor protegidos, el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados habrá condiciones más propicias para el bienestar y el progreso de los mexicanos.

Estrategia 1.4

Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios.

En estrecha coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, se diseñará un sistema de información integral que contenga un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales.

El sistema debe ser dinámico para que pueda actualizarse permanentemente. Un sistema con estas características permitirá focalizar mejor las acciones a los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado; asimismo, se eliminarán duplicidades en la cobertura, y se hará más eficiente y transparente la asignación y la aplicación de los recursos disponibles.

Dada la escasez de recursos, éstos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, es decir, el beneficio de cada programa debe maximizarse en términos de cobertura humana y geográfica. Para ello se revisarán críticamente los mecanismos de coordinación entre instituciones federales y de éstas con los otros órdenes de gobierno, a la luz de los resultados obtenidos por cada programa y tomando en cuenta las opiniones de los beneficiarios en cada región.

Una parte importante de esta coordinación será profesionalizar la promoción social para que el personal de Gobierno encargado de aplicar los programas y respaldar los proyectos de las comunidades, en especial los productivos, posea la capacidad necesaria para garantizar el éxito de los mismos y dar continuidad a los programas.

Se promoverá la participación democrática de las comunidades en condiciones de pobreza en las decisiones sobre las acciones a emprender en los distintos programas de política social. Las comunidades tienen una larga tradición, a veces milenaria, de prácticas de ayuda mutua. Son redes que deben aprovecharse para trabajar en zonas con altos índices de marginación, de modo que se fomente la articulación de capital social y así sus integrantes gestionen recursos y se acerquen a los programas de gobierno para resolver los rezagos de sus comunidades.

Serán las propias comunidades las que participen en la determinación de las obras a las que más urgentemente se les asignen recursos financieros para su realización. Las comunidades saben mejor que nadie qué es lo que más se necesita.

Elas harán que el trabajo compartido rinda frutos en su propio beneficio. Es por ello que las comunidades participarán en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

En el conjunto de la política social, se instrumentarán sistemas de seguimiento de los programas en sus distintas etapas, así como de evaluación con base en los resultados obtenidos. Como práctica obligatoria, se reforzará la normatividad y los mecanismos para la rendición de cuentas de los servidores públicos responsables de los distintos niveles de aplicación de los programas.

Por otra parte se requiere que todos los miembros de las familias en condición de pobreza cuenten con documentación básica de identificación.

Por ello, se promoverá su inscripción en el Registro Civil y la obtención de su Clave Única de Registro de Población.

Estrategia 1.5

Fortalecer y ampliar los programas e instrumentos del Gobierno Federal para el combate de la pobreza en las ciudades del país.

Se fortalecerá y ampliará la intervención directa del Estado para mejorar las condiciones de vida en que se encuentra la población más pobre que habita en las ciudades, abarcando no solamente la atención a los problemas más urgentes de dotación de servicios, equipamiento e infraestructura urbanas, sino también el diseño y aplicación de ambiciosos programas de desarrollo comunitario, promoción de nuevas fuentes de empleo e ingreso, autoproducción social de la vivienda y mejoramiento del hábitat.

Estrategia 1.6

Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

La corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es un mecanismo indispensable para mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de pobreza. La participación de las organizaciones de la sociedad civil permite que sean los propios ciudadanos y las

mismas comunidades las que decidan qué hacer, cómo y cuándo, a través de la conformación de asociaciones y redes sociales fundadas en la confianza y la cooperación, elementos esenciales para un desarrollo sustentable, social y humano.

OBJETIVO 2

Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

Estrategia 2.1

Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades.

En las zonas marginadas rurales, para llevar a cabo esta estrategia, se fortalecerán y se harán las modificaciones necesarias a los programas enfocados a apoyar proyectos productivos que ya operan en estos lugares. En las ciudades, a través de la ventanilla única de atención a las micro, pequeñas y medianas empresas, se ofrecerá financiamiento para que en las colonias populares con mayores índices de pobreza se abran pequeños negocios comerciales, de servicios diversos, talleres, fábricas, que permitan a las familias salir adelante y, conforme prosperen, también se generen nuevos empleos.

Estrategia 2.2

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país.

El aislamiento, es decir, la falta de vías de comunicación influye notablemente en la marginación.

La ausencia de comunicaciones impide la oferta de servicios y bienes, limitando no sólo el bienestar, sino también las actividades económicas con las que se podría mejorar el ingreso de las familias.

Con base en la estructura demográfica, las vocaciones y el potencial productivos de cada región, se diseñará y pondrá en marcha un programa integral de fortalecimiento de las comunicaciones regionales e interregionales, que incluya la construcción y mejoramiento de carreteras, carreteras alimentadoras, instalación, ampliación y modernización de las telecomunicaciones.

Los caminos rurales son fundamentales para abrir paso a la educación y la capacitación para el trabajo, a la salud, a la nutrición; para abrir paso a las inversiones que signifiquen más empleos. Con caminos se puede llevar a los mercados la producción propia y emprender negocios; se facilita la llegada de servicios de salud y de educación.

Por ello se impulsará un programa intenso de construcción de caminos rurales mediante el Programa de Empleo Temporal. De esta manera, además de comunicar a las comunidades rurales entre sí y con el entorno, se crearán empleos y con ello mejores ingresos para las familias campesinas cuando no sea tiempo de siembras o cosechas.

Dado el papel que tienen las entidades federativas en la construcción y mantenimiento de los caminos rurales, se convocará a los gobiernos estatales y municipales y al sector privado a unirse a este esfuerzo, que redundará en beneficio de sus poblaciones y de sus negocios, en un marco normativo que aliente la competitividad que tanto necesita nuestro país.

En cuanto a las telecomunicaciones, mediante acuerdos con las compañías telefónicas, se continuará ampliando la cobertura del servicio de telefonía en sus modalidades satelital y

celular en zonas aisladas del campo, con el fin de ampliar la capacidad en telecomunicaciones de las regiones más pobres y apartadas del país.

Estrategia 2.3

Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que puedan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural y hagan de ésta una actividad que detone su desarrollo económico y social.

Mediante esta estrategia, las regiones rurales marginadas pueden aprovechar sus condiciones particulares y convertirse en puntos de atracción para el turismo nacional y el extranjero.

Trabajar en proyectos turísticos tiene altas probabilidades de éxito, pues el turismo es el sector de mayor crecimiento en el mundo, y se prevé que esta expansión continuará todavía por varios años. Uno de los componentes de esta estrategia será la capacitación de los habitantes para que sean ellos quienes se beneficien directamente de la creación de empleos que conlleva la actividad turística.

Estrategia 2.4

Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo.

Con esta estrategia se buscará abrir oportunidades de empleo y de trabajo por cuenta propia para la población rural. Se impulsará así la productividad en el campo, en actividades tradicionales cuando sea posible y pertinente, o en nuevas actividades, más aptas en función de la vocación del suelo.

Se trabajará con los campesinos en acciones que permitan a sus integrantes diversificar sus actividades. Al mismo tiempo, se establecerán medidas de protección social para otorgar seguridad financiera a los campesinos, que les permita enfrentar fluctuaciones negativas en los precios de los productos agropecuarios y otras situaciones contingentes adversas que puedan dañar la economía de sus hogares.

Estrategia 2.5

Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión. Generar oportunidades regionales de trabajo y producción es clave para resolver el problema migratorio. Es claro que los estados expulsores de fuerza de trabajo son aquellos en donde las condiciones económicas y sociales son más precarias.

Si bien la migración es un fenómeno que se ha extendido al ámbito urbano, la que sale del campo sigue siendo la más dramática por las condiciones y las razones que la impulsan.

El desarrollo de infraestructura es un factor esencial para que los jóvenes y las mujeres puedan encontrar nuevas opciones de empleo. Se impulsará la ampliación de infraestructura considerando las vocaciones productivas de cada región para decidir su tipo, su ubicación y su dimensión, pues las condiciones para atraer inversión difieren dramáticamente de una región a otra, y en consecuencia las oportunidades de empleo también son distintas.

OBJETIVO 3

Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

Estrategia 3.1

Promover el ordenamiento territorial, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades.

Se trabajará estrechamente con las autoridades estatales y municipales para acelerar la regularización de los predios en que las familias han construido sus hogares sin realizar los trámites correspondientes.

Una vez regularizados los asentamientos, incluida la definición de usos del suelo con fines habitacionales y comerciales, será más fácil dotarlos de servicios completos y atraer inversiones que sean detonadoras de creación de empleos.

Si bien el problema de la inseguridad pública afecta a todos, en las zonas pobres de las ciudades es particularmente grave. La delincuencia se ha apoderado de parques, terrenos baldíos y calles. Para recuperar y limpiar esos lugares, se impulsará la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas, espacios de esparcimiento infantil, que permitan restaurar la convivencia sana y segura de las familias vecinas. Para ello, se promoverá la colaboración, en primer lugar, con las autoridades estatales y municipales mediante una coordinación operativa y corresponsabilidad en el gasto.

También se impulsará la participación social para que los vecinos asuman la parte que les corresponde: vigilar, avisar a la policía, organizar eventos deportivos, cuidar la limpieza de los espacios públicos, evitar el deterioro gradual de los mismos.

Estrategia 3.2

Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.

Esta estrategia se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales, infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Contribuye también a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado, menos disperso; que permita reducir los efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas peligrosas; y que propicie un uso racional del agua y de la energía.

Se orienta, además, a consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y de ferrocarriles que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Asimismo, se orienta a ampliar y mejorar la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, crecientemente importantes.

Estrategia 3.3

Prevenir y atender los riesgos naturales Esta estrategia pretende sensibilizar a las autoridades y a la población de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.

Se orienta a hacer de la prevención de desastres y la gestión del riesgo una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales.

Implica diseñar e implementar nuevos programas estratégicos, dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, fortalecer los instrumentos jurídicos para dotar de mayores atribuciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo; y reducir los efectos del calentamiento global con políticas públicas transversales que permitan, en el corto plazo, reducir el riesgo de la población más vulnerable.

Estrategia 3.4

Fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades.

La planeación y gestión del desarrollo urbano, si bien es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales. En particular, se necesita un marco institucional sólido para estructurar los centros de población y hacerlos más compactos, definir normas y lineamientos, y constituir un sistema de información y transferencia de buenas prácticas en red.

La acción pública sobre las ciudades es una tarea que involucra a diferentes organismos y dependencias de los tres órdenes de gobierno y a la propia sociedad, razón por la cual se dará el impulso necesario a la construcción del andamiaje institucional que permita y garantice el diseño y la conducción de una efectiva política nacional de suelo y desarrollo urbano.

3.2 Salud

En los últimos 50 años se produjo en México un descenso muy importante de la mortalidad en todos los grupos de edad. Este descenso se acompañó de un cambio igualmente significativo en las principales causas de discapacidad y muerte. Hoy en el país predominan como causas de daño a la salud las enfermedades no transmisibles y las lesiones. Estos padecimientos son más difíciles de tratar y más costosos que las infecciones comunes, los problemas reproductivos y las enfermedades relacionadas con la desnutrición, en la primera mitad del siglo XX fueron las principales causas de muerte.

Esta transición está íntimamente asociada al envejecimiento de la población y al reciente desarrollo de riesgos relacionados con estilos de vida poco saludables, dentro de los que destacan el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol, la mala nutrición, el consumo de drogas y las prácticas sexuales inseguras.

Durante los últimos años, se han registrado en el mundo importantes adelantos en materia de salud y México no ha sido la excepción. Un ejemplo de ello en el país es la aplicación universal de vacunas. Otros ejemplos son la disminución en los índices de desnutrición, la reducción

de enfermedades infecciosas y el aumento en la cobertura de los servicios públicos de salud. La tabla anterior muestra la evolución de los principales indicadores de salud en la última década.

Como se puede apreciar, en los cinco indicadores se presentan avances positivos. Baste mencionar que la mortalidad por deficiencias nutricionales en niños menores de cinco años ha caído de casi 25 por cada 100 mil niños en 1995 a tan sólo ocho en 2006. La mortalidad infantil, de poco más de 27 por cada mil nacimientos estimados en 1995, se ha reducido a 18 por el mismo número de nacimientos estimados en 2006.

Sin embargo, existen importantes desafíos por superar derivados principalmente de la transición demográfica y de la desigualdad económica. Las muertes por enfermedades no transmisibles, los padecimientos asociados a una larga vida –como la diabetes y la hipertensión–, así como las lesiones por accidentes o violencia, representan hoy el 85% de todas las muertes que se registran en México. Estos padecimientos son complejos y de tratamiento costoso.

El otro 15% corresponde a las muertes por enfermedades asociadas con la pobreza, como las infecciosas, la desnutrición y las que tienen que ver con la reproducción, mismas que hace 50 años eran las más frecuentes en el conjunto de la población y que ahora afectan sobre todo a quienes viven en situaciones precarias. Las personas más pobres tienen mayor riesgo de morir a edades más tempranas que el resto de la población. Como puede apreciarse, la salud de la sociedad mexicana refleja las desigualdades sociales y económicas del país.

Esta desigualdad, expresada en la dimensión de la salud de las personas, puede observarse también entre regiones. Por ejemplo, en 2006 la tasa de mortalidad infantil en Nuevo León fue de 10.2 fallecimientos por cada mil niños nacidos, mientras que en Guerrero fue cercana a 25. En 2005, el porcentaje de muertes en menores de cinco años causadas por enfermedades infecciosas fue de 5.1% en Aguascalientes, mientras que llegó a representar 24% en Chiapas durante el mismo año.

En los sectores más rezagados socialmente conviven al mismo tiempo las llamadas enfermedades del subdesarrollo y las del desarrollo, lo que complica todavía más las soluciones. Sencillamente, la infraestructura para el tratamiento de las enfermedades asociadas a comunidades económicamente desfavorecidas es muy distinta a la que atendería enfermedades características de personas con niveles de vida apreciables.

Tomar en cuenta la dimensión demográfica de la sociedad mexicana es importante para comprender las necesidades más importantes en materia de salud. Para empezar, hay que considerar que la estructura de la población por edades ha variado mucho en las últimas décadas, lo cual plantea desafíos adicionales al sistema de salud, es decir, que no estaban necesariamente previstos por la oferta presente de servicios de salud.

Destacadamente, cada vez hay menos niños y más adultos. En 1970, de cada 100 mexicanos 19 eran niños de cinco años o menos. Ahora son solamente 9 de cada 100. Por contraste, la población en edad de trabajar se triplicó entre 1960 y 2000. Actualmente ésta representa el 65% de toda la población mexicana. Este dato distingue justamente nuestra transición demográfica, pues prácticamente dos terceras partes de la población son muy probablemente perceptores de ingresos por ubicarse en edades productivas.

Pero es necesario advertir que, por otra parte, la población de adultos mayores crece considerablemente y con ello poco a poco disminuye la base social de personas que aportan recursos al conjunto social. En otras palabras, el bono demográfico que representa un segmento mayoritario de la población en edad productiva se irá disminuyendo, indefectiblemente, con el tiempo. Se augura que en menos de 25 años el sector de adultos mayores pasará de 6 a 15.6 millones de personas, de manera que para el año 2030 representará 12% de la población nacional.

Los problemas de salud de adultos y adultos mayores serán, por lo tanto, el componente que más atención demande.

En promedio, la esperanza de vida aumentó de 51.7 a 75.7 años en cinco décadas. Ello representa un logro importante del sistema nacional de salud. No obstante, la desigualdad que presenta la esperanza de vida entre las regiones y entre los sectores de población es dramática. Existen marcadas diferencias en los servicios de salud públicos entre los estados de la República. Mientras que el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, el Estado de México, Chiapas y Puebla tienen menos de un médico y una enfermera por cada mil. Estas disparidades entre regiones en materia de salud son inaceptables bajo un criterio elemental de justicia y son expresión de inequidad en desarrollo humano: en Oaxaca, Guerrero y Chiapas la esperanza de vida es casi 10 años más baja que en Baja California Sur, Nuevo León o el Distrito Federal.

Asimismo, en las zonas con menos de 5% de población indígena, la esperanza de vida promedia 78 años, y donde esta proporción es superior a 75%, se reduce a 66 años.

La pobreza, la desnutrición y la insalubridad que afectan a la población de menos recursos económicos, se relacionan con 3 y 2% de las muertes de mujeres y hombres, respectivamente, en ese sector de la sociedad. Si bien la proporción es reducida en comparación con otras causas de muerte, lo más doloroso es que se trata de muertes que pueden evitarse con un poco más de inversión en servicios públicos y capacitación a la población.

La posibilidad de enfermar es más grande entre las personas que habitan en municipios marginados. Esta proporción es de 1.7 veces mayor en los hombres y de 1.5 en las mujeres. Ello representa un obstáculo evidente al desarrollo humano de las personas que viven en dichos municipios.

Las acciones de combate a la pobreza han contribuido a disminuir la desnutrición y, con ella, la baja talla de los niños al nacer. Sin embargo, el número absoluto de estos niños, más de 1.2 millones, sigue siendo de una magnitud muy preocupante. Sencillamente, esta desventaja a una edad tan temprana resulta inaceptable, debido a sus efectos negativos en el desarrollo de esos mexicanos.

En México, el cuadro más frecuente de enfermedades contagiosas sigue siendo expresión de la falta de una cultura elemental de la salud en muchas de nuestras comunidades. Los padecimientos transmisibles más frecuentes en nuestro país son, en orden de importancia, infecciones respiratorias, diarrea, tuberculosis y enfermedades de transmisión sexual.

Un avance muy importante en materia de salud ha sido el descenso de la mortalidad en todos los grupos de edad. Por ejemplo, hace 50 años, uno de cada 12 niños fallecía antes de cumplir el primer año, y de los que sobrevivían, la mitad moría antes de los 35. Hoy, la sobrevivencia hasta el primer año es de 98.5% de los recién nacidos.

Por lo que hace a las causas de muerte, la obesidad, los malos hábitos en la alimentación y la falta de ejercicio se relacionan con las enfermedades del corazón y la diabetes, que a su vez son responsables del 32% de las muertes de mujeres y del 20% en los hombres.

El sexo sin protección se asocia, de manera muy importante, al cáncer de cuello del útero en las mujeres, y a la infección del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, VIH-SIDA, entre los hombres. La tasa de mortalidad por SIDA en 2005 fue de 16.6 por mil en los hombres, y de 3.1 por mil en las mujeres.

Si bien los casos nuevos de SIDA se dan más frecuentemente entre los hombres, el porcentaje que representan las mujeres se ha ido incrementando con los años, de modo que en 2005 eran ya uno de cada cinco casos.

El virus del papiloma humano es el mayor causante de infecciones de transmisión sexual en los últimos años. El riesgo se incrementa debido a que un gran número de mujeres no ejerce de manera informada y protegida su sexualidad.

México cuenta con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, privados. El sector público cuenta con un promedio de 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por la Organización Mundial de la Salud, que es de una cama por cada mil habitantes. Las instituciones de seguridad social tienen una tasa de 0.87 camas, contra 0.63 de las instituciones que atienden a la población sin seguridad social.

Claramente, en nuestro país aún existe un significativo déficit de camas hospitalarias por cada mil habitantes.

En el orden más general de la vida social, el acceso a servicios de salud no alcanza aún a toda la población, y pagar por servicios privados resulta muy difícil para la mayoría. Entre 2000 y 2005 se aprecia una disminución de la población no derechohabiente debido, principalmente, a la elevada afiliación al Seguro Popular, que es un seguro médico voluntario dirigido a evitar el empobrecimiento de las familias por gastos emergentes de salud.

Sin embargo, es justo reconocer que persisten grandes desigualdades en la calidad de los servicios de salud de que disfrutan los mexicanos.

La falta de infraestructura moderna y la insuficiencia de insumos no generan los mismos efectos en la prestación de los servicios de salud de las diferentes dependencias puede llegar en algunas ocasiones hasta el 20%.

En cuanto a la cantidad de personal capacitado disponible en el sector salud, México tiene 1.85 médicos por cada mil habitantes, cifra inferior al promedio internacional deseable, que es de tres médicos. Cabe señalar que además de este indicador debe también atender la distribución geográfica de médicos.

La desigualdad se observa también entre instituciones. PEMEX, por ejemplo, tiene un promedio de tres médicos por cada mil derechohabientes, mientras que la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE tienen menos de dos. Ello refleja que existen diferencias entre los servicios de salud que reciben derechohabientes del sector paraestatal.

El abasto de medicamentos ha mejorado en las unidades de atención ambulatoria, no así en los hospitales. Mientras que en las unidades de IMSS-Oportunidades ha sido posible surtir hasta 94.3% de las recetas expedidas por sus médicos, los servicios estatales de salud apenas lograron 61.2%.

La cobertura efectiva también es desigual. En conjunto, el Distrito Federal registra la mayor cobertura de servicios, que alcanza a 65.1% de la población, en tanto que Chiapas tiene un alcance de 54%.

Es evidente que la modernización de los servicios de salud requiere grandes inversiones para lograr los estándares deseables. México destina 6.5% de su producto interno bruto al rubro de la salud, cifra menor al promedio internacional.

El aumento de recursos financieros no basta para elevar la calidad de los servicios de salud. Se requiere del compromiso de sus médicos y enfermeras para brindar una atención más responsable, eficiente y amable. Si bien no es sólo en los servicios públicos donde se da un trato con frecuencia poco amigable, sí es en ellos donde se registra el mayor número de quejas de los usuarios en ese sentido.

El esfuerzo del Estado mexicano por hacer accesibles los servicios de salud a más personas, si bien se ha reflejado en una infraestructura hospitalaria y de servicios médicos de grandes

dimensiones, se enfrenta al doble desafío de atender las llamadas enfermedades del subdesarrollo, como son la desnutrición y las infecciones que afectan principalmente a la población marginada, y padecimientos propios de países desarrollados, como el cáncer, la obesidad, las cardiopatías y la diabetes.

Hacer frente a esta doble problemática representa un reto muy complejo, que para ser atendido adecuadamente requiere de la unión de recursos y compromisos entre la sociedad y los tres órdenes de gobierno. Esta suma de esfuerzos resulta indispensable para moderar las inequidades y acelerar el camino hacia la igualdad de oportunidades para los mexicanos, lo que es esencial para un progreso y una prosperidad compartidos.

OBJETIVO 4

Mejorar las condiciones de salud de la población.

Gran parte de las enfermedades y riesgos para la salud que más frecuentemente padecen los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores pueden evitarse mediante acciones de prevención oportuna y adecuada.

Éstas son las estrategias que plantea el Gobierno Federal para conseguirlo:

Estrategia 4.1

Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios.

El propósito de esta estrategia es fortalecer los servicios no personales de salud, al reorientar las acciones hacia la protección contra riesgos sanitarios a los que está expuesta la población.

La protección contra los riesgos a la salud de la población distingue entre los riesgos que individualmente se asumen en forma voluntaria, tales como los relacionados con el estilo de vida, y los riesgos involuntarios, como el tener contacto con medios (alimentos y agua que se consumen, aire que se inhala, suelo que se toca), tecnologías o condiciones inapropiadas.

Para proteger a la población contra los riesgos sanitarios se fortalecerán las acciones de fomento, promoción, trabajo comunitario, políticas fiscales y otras no regulatorias, así como las regulatorias que abarcan, entre otras, el desarrollo de acciones de verificación, control y emisión de autorizaciones.

Estrategia 4.2

Promover la participación activa de la sociedad organizada y la industria en el mejoramiento de la salud de los mexicanos.

La participación social y la acción comunitaria son fundamentales en las acciones del sector salud. Sin embargo, se estima en general que la participación social ha carecido de bases sólidas para la organización y acción comunitaria, así como de la capacitación en materia de promoción de la salud en el nivel local. Adicionalmente, es importante señalar que no existe la cantidad suficiente de promotores de la salud en los núcleos básicos y que es necesaria la actualización de los lineamientos que permitan el buen gobierno, así como la mayor participación y compromiso de todos los actores participantes.

Por ello, se construirá una base social para ejercer la rectoría en participación social y promover la salud de los mexicanos. En este sentido, se fortalecerá la participación municipal, se orientará la participación comunitaria, se estimulará la participación social para proteger a la población vulnerable y se elaborarán los lineamientos, manuales y guías metodológicas para la capacitación en materia de promoción de la salud.

Estrategia 4.3

Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades.

Las acciones de prevención en salud destacan por ser costo-efectivas al mejorar la salud y calidad de vida de la población, mientras que se evitan altos costos de tratamiento en el futuro. Sin embargo, actualmente estas acciones se llevan a cabo sin una efectiva coordinación entre las distintas instituciones públicas de salud y con un financiamiento dispar.

Para incrementar la efectividad de las políticas de prevención en salud, es necesario ordenar las acciones de prevención de enfermedades de todas las instituciones públicas de salud bajo una estrategia coordinada por la Secretaría de Salud y con prioridades claramente establecidas. Esta estrategia debe incluir a las instituciones de los distintos órdenes de gobierno y no sólo a las correspondientes al orden federal.

OBJETIVO 5

Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.

Junto con el mayor alcance de los servicios de salud y el mejoramiento de su infraestructura y equipamiento, es fundamental la superación profesional y la sensibilización de quienes atienden al público usuario. Lograr que los mexicanos cuenten con servicios de salud eficientes y de alta calidad, ofrecidos con calidez y profesionalismo, es el propósito de las siguientes estrategias:

Estrategia 5.1

Implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos.

Para mejorar los servicios de salud se implementará el Sistema Integral de Calidad en Salud que situará a la calidad en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud. Este sistema integral desplegará una estrategia de calidad total, mejora continua y adopción de modelos de excelencia, que desarrollará la calidad técnica y la calidad percibida de los servicios de salud, y los evaluará mediante indicadores que consideren dichos atributos.

Las acciones se dirigirán a las tres dimensiones de la calidad: por una parte, se enfocarán hacia los ciudadanos y hacia los profesionales de la salud, proponiendo la mejora de la calidad como el eje de atención. Por otra parte, se dirigirán hacia las organizaciones a través de estrategias de la calidad para la gestión de los servicios de salud, cuya finalidad es conducir transformaciones que favorezcan la innovación.

Por otro lado, para contar con un abasto oportuno y eficiente de medicamentos se implementará una política integral que busque: 1) fortalecer la cadena de abasto de medicamentos; 2) garantizar la oferta oportuna y promover la participación del mercado de medicamentos genéricos; 3) evitar precios excesivos de medicamentos bajo patente; 4) optimizar el gasto en medicamentos en las instituciones públicas de salud; 5) garantizar la seguridad y eficacia de los medicamentos, e 7) institucionalizar los procesos de análisis, diseño y evaluación de la política farmacéutica.

Estrategia 5.2

Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud para un mejor desempeño del Sistema Nacional de Salud como un todo.

Se implementará un Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el desempeño del Sistema Nacional de Salud. El sistema generará evidencia sobre la forma en que se realizan las funciones básicas, aplicará métodos y criterios homogéneos para evaluar los servicios de salud, establecerá comparaciones de los resultados obtenidos por las instituciones públicas de salud en el ámbito nacional y estatal como parte del proceso de mejora, incorporará actualizaciones y adecuaciones derivados de los procesos de planeación y ejecución de las políticas, programas y servicios de salud, integrará los conocimientos y experiencias de los prestadores y de los usuarios de los servicios, y asegurará la rendición de cuentas del sector salud.

Estrategia 5.3

Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud de la población.

Se fortalecerá la capacitación profesional de avanzada entre el personal médico, enfatizando la investigación y la actualización sobre los adelantos e innovaciones más recientes de la medicina en sus diferentes especialidades. Esto es muy importante para evitar las evaluaciones clínicas esquemáticas y rutinarias que conducen a diagnósticos superficiales en perjuicio de la salud e incluso de la vida de los pacientes. Se procurarán inversiones suficientes para modernizar las instalaciones, mejorar su mantenimiento y renovar o sustituir los equipos obsoletos.

Asimismo, las características de esta vertiente de política incluyen la edificación de más hospitales regionales y, en general, la ampliación de la infraestructura de salud y sus equipos en las ciudades y el campo, y la mejoría y el mantenimiento de las instalaciones que ya funcionan.

En el sector salud se requiere de personal sanitario que contribuya, en cantidad y conocimientos, a atender las enfermedades de las distintas regiones del país. La Comisión Nacional para la Reglamentación de la Contratación de Recursos Humanos en las Entidades Federativas, creada en 2006, de la cual se desprenden 32 subcomisiones estatales, coadyuvará con esta estrategia.

En materia de infraestructura física en salud se consolidará la red de servicios de atención a la salud, priorizando la red de hospitales regionales de alta especialidad y las unidades de especialidades médicas. Asimismo, se implementará un programa nacional de conservación y mantenimiento de la infraestructura en salud, así como el desarrollo de infraestructura para especialidades médicas. Para impulsar esta estrategia se incentivará la inversión de asociaciones público-privadas.

Para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios se aprovechará la tecnología en la utilización eficiente del equipo médico y de toda la infraestructura de servicios en general. Asimismo, se impulsará la formación y desarrollo de recursos humanos en la aplicación de un sistema de evaluación del desempeño, soportado en el acceso a la información científica y operativa.

La tecnología tiene importancia estratégica para ampliar la cobertura de servicios a la población sin posibilidades económicas, así como para promover el uso y disponibilidad de instrumentos que apoyen el pago por adelantado de servicios de salud, para asegurar su financiamiento y evitar el empobrecimiento de la población al enfrentar el pago de servicios.

No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías; el objetivo es lograr que el Estado sea un regulador y promotor responsable del potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones en aplicaciones médicas.

OBJETIVO 6**Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.**

El propósito es abatir los rezagos en la atención a la salud de la población en condiciones de pobreza, así como prevenir las enfermedades y superar los principales obstáculos para una vida sana, con acciones dirigidas a los lugares donde más se necesitan. Las estrategias para lograrlo son las siguientes:

Estrategia 6.1

Promover la salud reproductiva y la salud materna y perinatal, así como la prevención contra enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, y otras enfermedades asociadas al rezago social que persiste en la sociedad.

Para avanzar en salud reproductiva se emprenderá una estrategia integral que identifique y privilegie a los grupos con mayor rezago, que asegure la disponibilidad de insumos de calidad para la prestación de los servicios de salud de planificación familiar y anticoncepción, que fortalezca la competencia técnica del personal de salud, que eduque a cada segmento de la población, que cuente con mecanismos de supervisión y evaluación sistemática, y que instrumente un modelo interinstitucional de atención básica en salud sexual y reproductiva para la población adolescente.

En las comunidades marginadas, las mujeres constituyen uno de los sectores con mayores riesgos para su salud por su función biológica en la reproducción y por su preeminencia en el cuidado de las familias. Por ello se diseñarán acciones de difusión y promoción para las madres de familia, de modo que se estimulen hábitos saludables en los lugares donde viven. Por otra parte, la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida. Por ello, para reducir la mortalidad materna e infantil se aplicarán medidas preventivas, como una buena alimentación, la vigilancia de posibles factores de riesgo, un ambiente higiénico al momento de dar a luz, así como acceso a atención rápida y eficaz en casos de urgencia.

Los abortos provocados también constituyen otro factor de riesgo importante que puede menoscabar la salud de la mujer. Los sistemas de salud proveerán una atención adecuada para evitar que los embarazos deriven en complicaciones, enfermedades, discapacidades permanentes o en la muerte de la madre o del niño.

Los grandes retos nacionales para mejorar la salud perinatal se presentan en la necesidad de establecerla como prioridad en la agenda nacional, al mismo nivel que hoy se encuentra la salud materna.

Por ello, se creará un Sistema Nacional de Información de Salud Perinatal, con indicadores precisos, que permita conocer la verdadera situación del recién nacido en México.

Estrategia 6.2

Ampliar la cobertura de servicios de salud a través de unidades móviles y el impulso de la telemedicina.

Para atender la salud de la población que habita en localidades pobres alejadas y dispersas que carecen de unidades médicas o de ciertos servicios médicos, se pondrán en operación equipos itinerantes de salud, asimismo, se reorganizarán e integrarán los espacios de atención

(hogar, comunidad y unidades médicas ambulatorias y hospitalarias) mediante estándares compartidos y confiables que garanticen la continuidad de la atención, y a través del establecimiento de redes de telemedicina.

Esta estrategia articula los esfuerzos desarrollados por distintas instituciones de salud para favorecer la disponibilidad de los servicios a nivel comunitario y familiar en localidades cuyas características geográficas y sociodemográficas impiden o dificultan el acceso a la red de servicios de salud.

Con esta estrategia se busca que la mayor capacidad resolutive de los problemas básicos de salud se encuentre disponible y al alcance de todas las personas, sin que éstas tengan que realizar grandes desplazamientos, trámites complicados o pasar por múltiples filtros. Esta estrategia combina la atención ambulatoria especializada a nivel comunitario, la telemedicina y la creación de nuevas unidades de atención a la salud.

Para implementar esta estrategia se requiere mejorar la conectividad y el acceso a través del uso de infraestructura de telecomunicaciones adecuada, establecer redes de telecomunicaciones confiables y robustas, facilitar el uso de los recursos de telecomunicaciones existentes, lograr la intervención del sector privado para invertir y participar en el mejoramiento de infraestructura para el sector salud, instalar unidades de telemedicina y crear centros virtuales de teleconsulta a nivel nacional en coordinación con las secretarías de salud estatales.

Estrategia 6.3

Fortalecer las políticas de combate contra las adicciones causadas por el consumo de alcohol, tabaco y drogas. La tendencia en el incremento del consumo de drogas ha generado una demanda creciente de servicios especializados para la atención de problemas de adicciones; sin embargo, nuestro país aún carece de una red articulada, eficiente y suficiente de servicios ambulatorios y residenciales.

Es necesario desarrollar un sistema integral para el tratamiento de las adicciones mediante el establecimiento de una red de servicios especializados, que sumará los esfuerzos de los diferentes sistemas de atención incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, a los servicios de desintoxicación en hospitales generales o centros de salud de referencia y a las unidades que brinden tratamiento de complicaciones médicas en los servicios de salud.

Asimismo, se deben impulsar programas de detección temprana, intervención y referencia a servicios especializados, así como a programas residenciales para los casos de dependencia severa, y a programas orientados a lograr y mantener la abstinencia con el apoyo familiar.

OBJETIVO 7

Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

Para una familia que no cuenta con algún tipo de seguro médico, la atención que acarrea la enfermedad grave de uno de sus miembros puede significar la pérdida de su patrimonio para pagar el tratamiento y los medicamentos.

Se buscará avanzar sustancialmente en la cobertura de salud para todos los mexicanos, de modo que el usuario pueda acceder a los servicios necesarios para recuperar su salud, sin afectar irremediablemente su presupuesto.

En este rubro se plantea el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación al Seguro Popular, a los programas para no

asegurados de que disponen la Secretaría de Salud y el IMSS. Asimismo, se establece la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema integrado de salud para facilitar la portabilidad de los derechos a la atención médica.

Estrategia 7.1

Consolidar un sistema integrado de salud para garantizar el acceso universal a servicios de alta calidad y proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad.

Para lograr una protección social en salud que beneficie por igual a todos los mexicanos, es necesario implementar una estrategia que permita superar la actual segmentación del sistema que se acerque cada vez más a la universalización de los demás. Esto permitirá proveer beneficios similares en las instituciones de salud, homogeneizar los niveles de calidad y establecer reglas que permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficios. Para ello, se requieren una serie de reformas graduales que atiendan la realidad jurídica, laboral, económica y política.

Estrategia 7.2

Consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a intervenciones esenciales de atención médica, empezando por los niños.

La finalidad de esta estrategia es lograr que el acceso universal a servicios de salud de calidad sea una política sustentable. Para garantizar la cobertura efectiva en el control de las principales causas de daño a la salud y la atención sin excepciones a todos los pacientes, es necesario propiciar la sustentabilidad financiera del sistema de salud y seguridad social. Se debe cuidar responsablemente el presupuesto, identificar los gastos administrativos que no sean prioritarios y reorientar estos recursos hacia el abasto de medicinas y la cobertura de servicios hospitalarios.

La reforma a la Ley General de Salud en 2003 creó el Sistema de Protección Social en Salud estableciendo la incorporación voluntaria y paulatina al mismo de todas aquellas familias que no son derechohabientes de la seguridad social para alcanzar el aseguramiento universal en salud en 2010. Por lo tanto, el reto actual es fortalecer este sistema para garantizar cobertura universal, atención primaria y de alta especialidad, con calidad y seguridad para el paciente.

La cobertura universal de los servicios de salud es un objetivo que puede tardar varios años en conseguirse. Pero hay que empezar por donde más se necesita. Los niños son el futuro de nuestro país; garantizar desde ahora su desarrollo saludable es compromiso del Gobierno de la República.

Por eso se ha garantizado la cobertura completa y de por vida en servicios de salud a los niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006, a través del Seguro Médico para una Nueva Generación, que es una nueva vertiente del Seguro Popular que se impulsará prioritariamente.

A través del Seguro Médico para una Nueva Generación, todos los niños tendrán derecho a un seguro médico que cubra 100% de los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos.

Con éste y otros programas los recién nacidos estarán protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, sobre todo en el primer mes, que es cuando ocurre el mayor número de muertes en la infancia. De esta manera, para 2012 esperamos disminuir la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años a no más de 20 defunciones por cada mil nacidos vivos.

Estrategia 7.3

Consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad con un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos.

La estrategia se orienta a garantizar a los mexicanos el acceso universal a los servicios de salud sin mermas significativas a su patrimonio personal, independientemente de su lugar de residencia, género, ocupación, edad o grupo socioeconómico.

Por ello, para incrementar la eficiencia con la que el sector público presta los servicios de salud de alta especialidad, se establecerá un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos que permita la mancomunación de riesgos para todas las instituciones públicas de salud y, por lo tanto, la minimización de los costos asociados a dichos servicios. La unificación del financiamiento en materia de gastos catastróficos eliminará también las consecuencias de la selección adversa que actualmente castiga a los prestadores que ofrecen el mejor servicio y la cobertura más amplia al ser preferidos por los asegurados con mayor riesgo.

Estrategia 7.4

Promover la concurrencia equitativa entre órdenes de gobierno para las acciones de protección contra riesgos sanitarios y promoción de la salud.

La protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud son dos claros ejemplos de bienes públicos en salud que, por su propia naturaleza, tienden a ser generados en un nivel inferior al socialmente óptimo cuando su producción se deja a las fuerzas del mercado. Por esta razón, es parte insoslayable del quehacer público el garantizar la suficiencia y la adecuada distribución de estos bienes de salud entre toda la población.

Algunos elementos de la protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud pueden ser caracterizados como bienes públicos nacionales y, por lo tanto, los mecanismos para su provisión eficiente quedan primordialmente en manos del Gobierno Federal. Sin embargo, otros elementos o procesos tienen un alcance local o regional y dependen considerablemente de los niveles de esfuerzo de las autoridades locales, de la capacidad económica de la población en cada localidad o región y de los arreglos institucionales que canalizan recursos entre distintos niveles de gobierno o entre distintas jurisdicciones.

La provisión eficiente de la protección contra riesgos sanitarios y la promoción de la salud requieren de una adecuación principalmente en dos vías: la revisión y actualización del marco regulatorio para establecer claramente las responsabilidades ejecutivas y administrativas de cada orden de gobierno, y la revisión y, en su caso, modificación de los mecanismos de asignación de recursos federales y federalizados para incorporar los incentivos que garanticen la generación suficiente de estos bienes de salud, tomando en cuenta los niveles de esfuerzo y capacidad fiscales de las distintas localidades y regiones.

OBJETIVO 8

Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.

La prevención de enfermedades, epidemias y riesgos en el trabajo es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza. El sentido de esta estrategia es contribuir a que más personas vean ampliadas sus oportunidades mediante el mejoramiento de su salud.

Estrategia 8.1

Consolidar la investigación en salud y el conocimiento en ciencias médicas vinculadas a la generación de patentes y al desarrollo de la industrial nacional. México cuenta con los recursos y activos necesarios para generar investigación y conocimiento en ciencias de la salud. Sin embargo, la creación de nuevo conocimiento rara vez alcanza a materializarse en bienes comerciables y generadores de ingreso para sus autores y para el país en su conjunto.

Para que la investigación en ciencias de la salud se convierta en un motor generador de empleos en el país, se establecerá una agenda nacional que incentive dicha investigación, particularmente en el área biotecnológica, pero que también facilite y estimule el registro de patentes de nuevos procesos y productos, e impulse la comercialización e industrialización de los mismos.

Estrategia 8.2

Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional.

La instalación y mejoramiento de laboratorios de bioseguridad y unidades de inteligencia para emergencias de salud que permitan detectar oportunamente contingencias potencialmente dañinas para la población, permitirán fortalecer la alerta ante cualquier amenaza epidemiológica que pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, la planta laboral y las actividades productivas.

El proceso de globalización económica ha significado un incremento en la intensidad del intercambio tanto de bienes y servicios, como en el tránsito de personas. Este tránsito incrementa considerablemente la exposición de la población en territorio nacional ante riesgos epidemiológicos de origen externo como el Síndrome Agudo Respiratorio Severo o la amenaza de la gripe aviar.

Asimismo, los desastres naturales provocados por fenómenos como El Niño o las temporadas de huracanes ocasionan inundaciones que generan las condiciones propicias para la propagación de enfermedades transmitidas por vectores como el dengue o el Virus del Oeste del Nilo.

Estos riesgos epidemiológicos representan amenazas latentes sobre las condiciones de estabilidad y seguridad que requieren el comercio, la industria y el desarrollo regional para prosperar. Por ello, se establecerá un blindaje efectivo ante estas amenazas que permita consolidar una estructura eficiente y eficaz de notificación inmediata, y de respuesta para mitigar los posibles daños y reducir al mínimo la morbilidad en primera instancia, así como las afectaciones sobre la estructura económica y social. Asimismo, se instalarán y mejorarán los laboratorios de bioseguridad y unidades de inteligencia para emergencias sanitarias. Todo esto tendrá como propósito principal proteger la vida, la integridad física y la salud de las personas.

Estrategia 8.3

Promover la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones.

Los accidentes en el lugar de trabajo son fuente importante de incapacidad laboral, ya sea temporal o permanente, lo que genera pérdidas considerables en el ingreso de los trabajadores o sus empleadores. Asimismo, algunos padecimientos se destacan por sus efectos negativos sobre la capacidad de las personas para realizar sus actividades laborales. En México, tan sólo en el mercado formal que cotiza en el IMSS, se estima que en promedio cada trabajador pierde alrededor de tres días al año por incapacidad, ya sea por accidentes de trabajo o por enfermedad, sin incluir la maternidad. Por otra parte, el abuso en el consumo del alcohol y la

dependencia al mismo constituyen otra fuente significativa de ausentismo laboral, no sólo por sus efectos directos sobre las actividades laborales, sino también por sus efectos indirectos al incrementar el riesgo de accidentes dentro o fuera del lugar de trabajo.

Por ello, se instrumentarán medidas para reducir los riesgos en el trabajo y para promover entre los trabajadores estilos de vida saludables a través de la educación sobre la prevención y el autocuidado de la salud. Por otra parte, se fortalecerán los instrumentos para el diagnóstico oportuno y el tratamiento de las enfermedades crónicas y los trastornos depresivos, así como el combate a las adicciones.

De esta forma, con trabajadores más sanos y mejor protegidos contra riesgos laborales, se darán mejores condiciones para el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados.

3.3 Transformación Educativa.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado. La educación pública en México, además de ser gratuita y laica, ha tenido como aspiración preparar a las personas para enfrentar la vida en libertad, partiendo del valor cívico de la responsabilidad, y desarrollando a plenitud las facultades humanas. Entonces, como ahora, corresponde al Estado, junto con la sociedad, trabajar para que se cumpla esa meta.

Hacia el último cuarto del siglo XX era evidente que el sistema nacional de educación estaba cerca de alcanzar una cobertura educativa de primaria para casi todos los mexicanos. Las décadas que siguen a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atestiguan el esfuerzo del Estado posrevolucionario y de la sociedad por construir un sistema nacional de educación que lograra proveer de este servicio a todos los mexicanos.

En 2006, 1.7 millones de maestros brindaron servicios de educación a 32.3 millones de niños y jóvenes en 238 mil escuelas. El sistema extraescolar atendió a 3.7 millones de personas en educación inicial, formación para adultos y servicios semiescolarizados y abiertos. El sistema educativo nacional tiene una enorme complejidad, y sus alcances y límites sólo pueden entenderse mediante un conjunto amplio de indicadores.

Ciertamente, se han registrado importantes avances en materia educativa durante los últimos años. Se ha conseguido una cobertura cercana a 100% en educación primaria, y una tasa importante de expansión en secundaria, media superior y superior. Además, se ha fortalecido el sistema educativo a partir de cambios institucionales importantes como la introducción de la Carrera Magisterial en educación básica y los Consejos de Participación Social en las escuelas. Es necesario evaluar y fortalecer éstos y otros instrumentos y políticas de educación, pues los elementos principales de una reforma educativa a plenitud están aún por dar sus resultados más significativos.

Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación entre la educación media superior y superior y el sistema productivo.

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7. Nos proponemos alcanzar al final del sexenio un promedio de 12.5 años.

El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, aunque con notables variaciones entre los estados de la República. Por ejemplo, mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%.

Un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo.

Así, las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas. Por su parte, los alumnos de telesecundaria, educación comunitaria e indígena son quienes obtienen los puntajes más bajos.

Esta disparidad en la calidad educativa es de especial importancia pues, actualmente, las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes, mientras que sólo 13% tiene acceso al sistema de educación privada, en donde, además de tener un mejor desempeño en el aprendizaje, la posibilidad de cursar materias extracurriculares relacionadas con el deporte, el arte, la cultura y los idiomas, propicia una formación más integral.

Durante 2006, el sistema educativo nacional atendió al 73% de la demanda en el país, lo cual contrasta favorablemente con el 59.7% logrado en 1992. No obstante, la cobertura presenta grandes diferencias por nivel educativo.

En 2006, la mayor cobertura se logró en educación básica: la preescolar, con 66.9%; la primaria, con 94.1% y la secundaria con 87%.

Actualmente, la educación media superior atiende a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, es decir, 58.6%; si bien la matrícula en este nivel educativo ha crecido notablemente, su eficiencia terminal en 2006 fue de 60.1%.

Por su parte, la educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría, cerca del 94%, estudia licenciatura o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursa estudios de posgrado.

Una comparación con otros países que, como México, integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra que, si bien es satisfactorio el avance de la matrícula en educación primaria, el de los demás niveles es insuficiente. Mientras que en México 77% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la Organización 67% tiene niveles educativos de preparatoria y mayores.

En 2006, la educación superior en México alcanzó una cobertura del 25%. Comparativamente, en el mismo año las tasas de matriculación de Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Canadá y Japón, más allá de la preparatoria, fueron de 82, 63, 60, 57 y 54%, respectivamente.

La escasa matrícula en educación superior obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior. En México, muchas instituciones de educación superior trabajan por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa está muy concentrada.

El 50% de los estudiantes se inscribe en áreas de ciencias sociales y administrativas, en contraposición con las ciencias agropecuarias, naturales y exactas, en las que se observa una disminución en la matrícula.

Esta concentración también tiene una importante dimensión regional, ya que tan sólo siete estados concentran la mitad de la matrícula y 40% de ésta es atendida por sólo diez instituciones de educación superior.

A pesar de que las instituciones con mayor crecimiento han sido las universidades tecnológicas y politécnicas –se crearon 85 durante el periodo 2001-2006–, su matrícula no registra un aporte sustantivo a la cobertura de la educación superior. Se estima que con la infraestructura actual, insuficientemente aprovechada, se podrían atender entre 300 y 380 mil estudiantes más, lo que equivaldría a incrementar la cobertura entre 3 y 4%.

En educación superior no existen evaluaciones sistemáticas para medir los logros académicos de los estudiantes. Sin embargo, se estima que la eficiencia terminal en educación superior oscila entre 53 y 63%, según el tipo de programa, y puede llegar a ser de hasta 87% en los programas de investigación avanzados.

Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera elocuente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral. México requiere que todos los jóvenes que así lo deseen puedan tener acceso a educación superior de calidad, y también que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

Una de las razones que explican la baja matriculación y la deserción de los alumnos de educación superior es, precisamente, la falta de confianza en que los años invertidos en la educación mejoren efectivamente sus oportunidades de éxito en el mercado laboral y se traduzcan en un aumento significativo en su nivel de ingreso. Otra explicación es la necesidad de ellos y de sus familias de obtener recursos económicos desde temprana edad. No existen suficientes programas que faciliten el ejercicio simultáneo de estudio y trabajo, particularmente entre los 15 y los 29 años, etapa del desarrollo en el que numerosos mexicanos, en su mayoría varones, abandonan sus estudios para trabajar.

El rezago educativo de la juventud impide avanzar con un mejor ritmo en lo referente a crecimiento económico y superación de la pobreza. Este rezago afecta el logro de otros objetivos nacionales como el apego a la legalidad, que debería ser cultivado como parte integral de la formación en las sucesivas etapas de la educación de los jóvenes.

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas: menos de cuatro de cada diez cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan.

Un problema adicional, que apenas comienza a ser atendido, es la educación de niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias, por razones económicas, a estados don-

de antes prácticamente no existía población indígena, como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.

Otros problemas del sistema nacional de educación apuntan a factores de organización como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar. En efecto, aún sigue siendo una realidad que el sistema escolar da mayor énfasis los aspectos administrativos del proceso educativo en lugar de los factores de aprovechamiento académico.

En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.

Junto con el logro de la cobertura, es necesario alcanzar niveles de calidad más altos. Debe promoverse el mejoramiento educativo para dotar a niños y jóvenes de una formación sólida en todos los ámbitos de la vida, incluidos el buen desempeño en el trabajo, la plena participación social y política y el valor de la realización personal. El sistema educativo nacional requiere de una significativa transformación basada tanto en el mejoramiento material y profesional de los maestros, como en el énfasis en el logro de los aprendizajes y el fortalecimiento en la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos.

La principal riqueza de un país son sus hombres y sus mujeres. Las naciones que han logrado el verdadero mejoramiento de las condiciones de vida de su población se distinguen por haber puesto especial atención en la provisión de una educación de calidad, relevante tanto para la vida como para el desempeño en el mundo productivo.

Es por eso que hoy, en un mundo cada vez más competitivo, todos los actores sociales, incluidos el gobierno, los maestros y los padres de familia coinciden en que el conocimiento se ha transformado en el factor más importante para incrementar la competitividad del país. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de este Plan Nacional de Desarrollo es fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad. Se trata de concentrar los esfuerzos nacionales en el logro de una profunda transformación educativa mediante la cual los mexicanos de hoy tomen en sus manos el destino de la nación y consigan para las generaciones futuras la realización de un México que alcanza lo que se propone.

Para lograr el fortalecimiento del gasto educativo, su redistribución y el mejoramiento integral del sistema, se requiere de un firme compromiso de las instituciones públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, del magisterio organizado, de los padres de familia, así como de nuestros niños y jóvenes. Sólo partiendo de una base unificada de esfuerzo colectivo se alcanzará la transformación educativa que requiere un verdadero Desarrollo Humano Sustentable.

Los objetivos y estrategias que se exponen a continuación se encaminan a mejorar las oportunidades de educación para la niñez y la juventud de México, poniendo especial atención a los sectores de población menos favorecidos.

OBJETIVO 9

Elevar la calidad educativa.

La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Estos criterios son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo, pero

deben verse también a la luz del desarrollo de los alumnos, de los requerimientos de la sociedad y de las demandas del entorno internacional. Una educación de calidad entonces significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Estos aspectos se trabajan de manera transversal en los diferentes niveles y grados de la educación y en los contextos sociales desiguales de los diversos educandos y se observan también en el balance entre información y formación y entre enseñanza y aprendizaje.

Por eso las estrategias que se exponen a continuación tienen el propósito de contribuir a dar un salto cualitativo en los servicios educativos que se prestan para todos los niveles de instrucción.

Estrategia 9.1

Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo. La evaluación es una de las herramientas más poderosas para mejorar la calidad de la educación, como se ha comprobado en todos los países que han logrado elevar el desempeño de sus sistemas educativos. La evaluación con métodos probados internacionalmente es, sin duda, el mejor camino para asignar estímulos tanto a las escuelas como al personal docente. Por ello, se realizarán evaluaciones anuales de aprendizaje en las áreas de matemáticas y español para estudiantes de primaria, secundaria y de educación media superior. Los resultados de estas evaluaciones serán públicos y estarán disponibles para todos los ciudadanos. Como parte de esta estrategia, se procurará que las instituciones de investigación y de educación superior incorporen valoraciones objetivas en sus sistemas curriculares. Asimismo, la educación media superior contará con un sistema de evaluación integral que estará a cargo de comités técnicos de expertos en educación. El propósito es fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece. Se fortalecerá la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, para lo cual se desarrollarán actividades de capacitación para realizar evaluaciones, así como para interpretarlas y utilizarlas. Asimismo es importante establecer herramientas que arrojen información sobre el desempeño del personal docente y que permitan a éstos detectar sus áreas de oportunidad.

Estrategia 9.2

Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.

Se fortalecerán los programas de capacitación de la planta magisterial, de manera que se pueda contar con más profesores certificados y comprometidos con la docencia en todos los niveles educativos.

Como parte de esta estrategia, se impulsará un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel.

La intención es fortalecer las capacidades de los maestros para la enseñanza, la investigación, la difusión del conocimiento y el uso de nuevas tecnologías, alineándolas con los objetivos nacionales de elevación de la calidad educativa, estímulo al aprendizaje, fortalecimiento de los valores éticos de los alumnos y transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo, principalmente. Para ello se diseñarán acciones específicas dirigidas a robustecer la formación inicial y la capacitación continua del personal docente, estableciendo un mecanismo anual de rendición de cuentas sobre las áreas de capacitación de los maestros, por plantel escolar a niveles primaria, secundaria y educación media superior.

Estrategia 9.3

Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica.

Es impostergable una renovación profunda del sistema nacional de educación para que las nuevas generaciones sean formadas con capacidades y competencias que les permitan salir adelante en un mundo cada vez más competitivo, obtener mejores empleos y contribuir exitosamente a un México con crecimiento económico y mejores oportunidades para el desarrollo humano.

La educación es un gran motor para estimular el crecimiento económico, mejorar la competitividad e impulsar la innovación. Para esto, los programas de estudio deben ser flexibles y acordes a las necesidades cambiantes del sector productivo y a las expectativas de la sociedad. Los métodos educativos deben reflejar el ritmo acelerado del desarrollo científico y tecnológico y los contenidos de la enseñanza requieren ser capaces de incorporar el conocimiento que se genera constantemente gracias a las nuevas tecnologías de información.

Se implementarán mecanismos que favorezcan un verdadero desarrollo curricular, mediante el cual las escuelas, docentes y directivos jueguen un papel más activo y aprovechen de manera eficiente y eficaz los recursos didácticos disponibles.

Se establecerán mecanismos para que los ciudadanos puedan aportar sus propuestas sobre los contenidos de los libros de texto.

Como parte del seguimiento a las recomendaciones del INEE, se revisará la secuenciación de contenidos para la enseñanza de la lengua y las matemáticas en primaria y secundaria, y se corregirán las inconsistencias que actualmente afectan el logro de aprendizaje en estas materias.

Por lo que toca a la educación media superior, se rediseñarán los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de las capacidades requeridas en este nivel, y les permita transitar de una modalidad a otra.

Estrategia 9.4

Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

En coordinación con las autoridades educativas estatales, se establecerá un foro de análisis de las acciones emprendidas en la descentralización educativa y se impulsarán mecanismos para compartir las innovaciones locales a nivel federal.

La inversión federal en infraestructura y servicios educativos se programará bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo.

Asimismo, en la asignación de recursos se aplicará el criterio de impulsar la elevación de calidad en los procesos educativos, con la que también deben comprometerse los gobiernos de las entidades federativas. Para fortalecer esta estrategia, la Subsecretaría de Educación Media Superior ha impulsado el Fondo de Infraestructura bajo tres modalidades descritas en el objetivo 10. El nuevo esquema debe impulsar la equidad, la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; de igual forma, debe ser un mecanismo para favorecer una participación más democrática en la toma de decisiones del sector sobre la base firme de las responsabilidades financieras compartidas.

OBJETIVO 10

Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.

Invertir más en educación es imprescindible para elevar la calidad educativa. También lo es llevar los servicios educativos a donde más se necesitan. No basta con tener una escuela cerca de una comunidad; se necesita un entorno económico y familiar favorable para ingresar y mantenerse en ella. En un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación. Propiciar la igualdad de oportunidades educativas entre las dimensiones personal y regional es el objetivo de las siguientes estrategias:

Estrategia 10.1

Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.

Se dará un nuevo impulso a la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de escuelas, bajo criterios de equidad social y regional, en coordinación estrecha con las autoridades locales. Se impulsará la participación de los padres de familia y de las comunidades en las acciones destinadas a la conservación y mantenimiento de los espacios escolares, vinculando, en cada plantel, la entrega de apoyos para mejoramiento de infraestructura a la consolidación de Consejos Escolares de Participación Social.

Por lo anterior, el Fondo de Infraestructura en Educación Media Superior contará con tres modalidades: 1) ampliación y equipamiento de planteles, 2) construcción de nuevos planteles, y 3) inversión en innovación, con recursos asignables según una fórmula de infraestructura que toma en cuenta tres componentes: rezago, eficiencia y presión demográfica.

Estrategia 10.2

Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos.

Las condiciones de pobreza originan que numerosas familias no lleven a sus hijos a las escuelas, o que, quienes ya han ingresado, tengan que abandonar sus estudios para contribuir al sostenimiento familiar. De ahí que la presente administración tenga el compromiso de apoyar mediante becas a los niños y jóvenes de estas familias para que asistan a la escuela, así como para evitar su deserción y facilitar su acceso a los niveles educativos siguientes, incluso soste-

niendo la beca que ya han disfrutado. El actual sistema de becas ha concedido, correctamente, mayor importancia al otorgamiento de apoyos en el nivel básico. Ha llegado el momento de ampliar este programa a los niveles medio superior y superior, incluyendo a los estudiantes de menores ingresos para estimular su logro académico, con mecanismos transparentes y de corresponsabilidad de los beneficiarios.

Estrategia 10.3

Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo.

Si bien en los últimos años se ha logrado reducir significativamente el analfabetismo, esta deficiencia sigue presentándose de manera muy acentuada en varios estados de la República, tanto en el medio rural así como entre los pueblos y comunidades indígenas. Quien no sabe leer ni escribir añade a su situación de pobreza el enorme riesgo de jamás poder salir de ella. Por ello se dará un impulso renovado a los programas de alfabetización, así como a la educación básica para jóvenes y adultos fuera de edad escolar a través de los sistemas escolarizados y no escolarizados. Se estimulará una más amplia participación social en las tareas de combate al rezago educativo.

Estrategia 10.4

Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Por mucho tiempo, la especialización y la descentralización del sistema educativo nacional han propiciado un crecimiento fragmentado, en el que, por ejemplo, un alumno de bachillerato encuentra problemas para cambiarse a una vocacional o preparatoria tecnológica, o a un estudiante de una escuela federal le puede resultar difícil moverse a una estatal o a una privada, y viceversa, aún tratándose del mismo nivel educativo.

La Subsecretaría de Educación Media Superior ha comenzado el rediseño los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de capacidades requeridas en este nivel (tronco común) que les permita transitar de una modalidad a otra.

Las distintas modalidades de la educación básica, media superior y superior, también pueden acarrear obstáculos para la continuidad de estudios entre un nivel y otro. Por eso se trabajará en una profunda revisión de las normas del sistema educativo nacional con la participación de los tres órdenes de gobierno, las instituciones de educación, los maestros, las familias y la sociedad en su conjunto, para dar más posibilidades de movilidad a los estudiantes y, con ello, de permanencia en la escuela. El intercambio de estudiantes y el establecimiento de redes de colaboración del conocimiento son alternativas que habrán de explorarse, como parte de la estrategia.

OBJETIVO 11

Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.

Las acciones para modernizar instalaciones y equipo fortalecerán la dotación de computadoras y la actualización de sistemas operativos. El uso de tecnologías será fundamental para lograr una presencia cada vez más exitosa de los ciudadanos en la sociedad global del conocimiento,

incluyendo, desde luego, la educación y la capacitación a distancia y el desarrollo de una cultura informática.

Estrategia 11.1

Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica.

Todos los niños y jóvenes de México deben tener acceso a una formación escolar de calidad acorde con los tiempos que vivimos, a la altura de un mundo que compite y del desarrollo tecnológico que nos impone retos que sabremos alcanzar y superar.

El analfabetismo digital es una barrera decisiva para el acceso de los mexicanos a las oportunidades en un mundo globalizado. No basta con saber leer y escribir; para competir exitosamente hace falta también saber utilizar las computadoras y tener acceso a las telecomunicaciones informáticas. Ser parte de esta red permite acceder, intercambiar y generar ideas y cultura de tal manera que las oportunidades de las personas para elevar su potencial se amplíen.

Por ello, se fortalecerán los programas que permitan utilizar nuevas tecnologías para la enseñanza de los planes de estudio. Si bien la digitalización es un recurso educativo que todavía tiene un índice bajo de utilización en los salones de clase, son cada vez más los alumnos y maestros que comprenden su potencial y se interesan en aprender su manejo. Se harán mayores esfuerzos para que el manejo de equipo de cómputo y nuevas herramientas tecnológicas cubran a todas las escuelas públicas desde nivel primaria.

Estrategia 11.2

Impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales. De poco o nada sirve la adquisición de aparatos, sistemas y líneas de conexión, así se trate de los más avanzados, si no se sabe cómo manejarlos. De ahí la importancia de propiciar una nueva cultura de uso y aprecio por las nuevas tecnologías de la información entre el profesorado y directivos, y estimular su capacitación en el manejo de ellas así como su permanente actualización, para que puedan aprovecharlas mejor en el proceso de enseñanza aprendizaje y el desarrollo de habilidades de los alumnos.

Se diseñarán los instrumentos más adecuados para que los maestros reciban capacitación en el uso de estas tecnologías, cuenten con opciones para acceder a ellas y las compartan con sus alumnos. Del mismo modo, se capacitará a los directivos de las escuelas para que comprendan la importancia del uso de la tecnología en la enseñanza y para que utilicen la computadora como una herramienta para hacer más eficiente su gestión escolar.

Para acelerar la adopción de las nuevas tecnologías, se ofrecerá la capacitación oficial en una modalidad de enseñanza mediada por tecnología. Esto facilitará, además, el acceso a capacitación por docentes y directivos de poblaciones alejadas de los núcleos donde tradicionalmente se ofrece capacitación presencial.

Estrategia 11.3

Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares.

Mientras más pobre es un joven y su familia, mayor es la necesidad de recibir del Estado el mejor instrumental educativo; mientras más pobre es su entorno, mayor es la obligación del Estado de proveerle de herramientas tecnológicas que puedan ayudarlo a superar la ad-

versidad de la pobreza y conectarse con otros estudiantes, tanto de otras regiones de México como de otros países para adquirir y compartir conocimientos. De este modo, las comunidades rurales e indígenas, tradicionalmente aisladas por su ubicación y recursos, podrán conectar maestros, estudiantes y a la comunidad en general con el resto del mundo a través de Internet. En estos tiempos de globalización, el éxito del proyecto de vida de los jóvenes mexicanos va a estar determinado en buena medida por su capacidad de acceder a la nueva tecnología, a la informática y a la información digitalizada en general. Será igualmente necesario que los jóvenes puedan analizar, procesar y ampliar la información adecuadamente, de modo que puedan reforzar su aprendizaje, tomar decisiones y abrirse paso en su proyecto de vida.

La información amplía el abanico de opciones de los hombres y las mujeres que la poseen. Por eso, la presente Administración hará un esfuerzo especial para extender el acceso a todos los planteles escolares públicos, desde nivel primaria, a las redes electrónicas de información. Se pondrá especial atención en este esfuerzo a los grupos de niños y jóvenes que viven en comunidades rurales dispersas y a comunidades indígenas.

Estrategia 11.4

Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo.

La telesecundaria es una de las modalidades de educación a distancia con mayor sentido de equidad social. Esta forma de educación brinda oportunidades de continuar sus estudios a estudiantes de las comunidades más apartadas, a las que es muy difícil llevar la educación presencial. Si bien en años recientes se ha trabajado con intensidad para ampliar las instalaciones y equipos para la telesecundaria, su potencial está todavía lejos de ser aprovechado a plenitud.

Una razón es que los equipos instalados, si bien son electrónicos, no permiten todavía la interconectividad y, por tanto, tampoco facilitan la interacción entre estudiantes, profesores y especialistas ubicados en donde el conocimiento se genera. Otra muy importante es la insuficiente calidad y consistencia de sus contenidos. Por eso la estrategia se propone atender especial e integralmente a esta forma de educación mediante la dotación de los equipos necesarios, la capacitación de los docentes de las telesecundarias y la modernización de los materiales educativos. Igualmente importante será establecer órganos y mecanismos que garanticen la calidad de este tipo de educación, así como realizar evaluaciones sistemáticas de su calidad.

Estrategia 11.5

Promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior, garantizando una buena calidad tecnológica y de contenidos.

La desigualdad regional y la complicada geografía del país se reflejan en una elevada concentración de especialistas, conocimientos y recursos en unas cuantas zonas urbanas. Las telecomunicaciones, por su accesibilidad inmediata y sus posibilidades para la interactividad, ofrecen una oportunidad que se debe aprovechar como una de las formas posibles para acercar el conocimiento a quienes viven en los lugares más apartados. Así como la telesecundaria, la educación a distancia recibirá un impulso decidido en los niveles educativos posteriores. Las instituciones públicas y privadas que están a la vanguardia en esta forma de educación serán pieza clave para este fin, pues permitirán el establecimiento de órganos y mecanismos que garanticen y evalúen sistemáticamente la calidad de los programas de educación a distancia.

Estrategia 11.6

Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.

El fortalecimiento de la equidad de oportunidades en educación entre la población más desprotegida debe extenderse al conjunto del sistema educativo nacional. Todos los estudiantes, en todo momento y en todo lugar, deben tener acceso a las tecnologías que contribuyan a ponerlos al día, eleven sus capacidades y los hagan más competitivos en el mundo laboral.

Se buscarán formas alternativas de financiamiento para que en todas las escuelas se disponga de equipos que funcionen bien y que sean suficientes para beneficiar a todos los estudiantes, así como para el desarrollo de nuevo material educativo, promoviendo la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la propia comunidad escolar.

OBJETIVO 12

Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

La educación, para ser completa, debe abordar, junto con las habilidades para aprender, aplicar y desarrollar conocimientos, el aprecio por los valores éticos, el civismo, la historia, el arte y la cultura, los idiomas y la práctica del deporte.

La diferencia de resultados que desfavorece al sistema de educación pública frente al privado descansa, principalmente, en la ausencia generalizada de este enfoque integral.

Para impulsar este enfoque integral se adoptarán las siguientes estrategias:

Estrategia 12.1

Colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos.

Se promoverá el trabajo conjunto de las autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia, no sólo en el cumplimiento de planes y programas de estudio, sino en la conformación de verdaderas comunidades con metas compartidas y con el interés de brindar a los niños y jóvenes una educación que tampoco se limite al cumplimiento de lo esencial, sino que aspire a una formación integral.

La dinámica actual centra los esfuerzos educativos en el cumplimiento de aspectos básicos de los programas, lo que corresponde en buena medida al poco tiempo que permanecen los alumnos en las escuelas públicas. Por eso, se promoverá un horario más extenso de permanencia en los planteles, de manera que la formación de los niños y jóvenes adquiera una dimensión humanista, es decir, que sea integradora de los valores humanos, evaluando gradualmente la operación del modelo en un mayor número de planteles y consolidando la estrategia de enseñanza integral que permita a los alumnos aprovechar efectivamente el aprendizaje y el desarrollo de habilidades.

Estrategia 12.2

Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas. Si bien existen mecanismos para la participación de las familias en la dinámica escolar y en el mejoramiento de las instalaciones escolares, la participación suele ser limitada. Por ello, se diseñarán mecanismos para que los padres de familia, como parte importante de la comunidad educativa, participen con mayor interés en el seguimiento y apoyo a la formación de sus hijos. Desde luego, estos mecanismos serán siempre de aliento a la participación voluntaria. Como

parte de este esfuerzo se garantizarán las condiciones de operación de los Consejos Escolares de Participación en cada plantel y la realización de por lo menos dos talleres de capacitación anual para sus integrantes.

Estrategia 12.3

Renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica.

Para consolidar y proyectar al futuro una sociedad verdaderamente democrática, se fortalecerá, en todos los niveles escolares, la enseñanza de valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Se diseñarán libros de texto sobre estos temas.

Estrategia 12.4

Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas.

Para que las personas puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, el primer paso es que los conozcan a cabalidad. Por ello se impulsará que, desde edades tempranas, los mexicanos tengan la capacidad de reflexionar sobre el significado de sus actos y tengan una clara conciencia de sus responsabilidades y derechos ciudadanos, para que, llegado el momento, los ejerzan plenamente y practiquen activamente las conductas democráticas.

Inculcar en las nuevas generaciones el aprecio por el Estado de Derecho como instrumento privilegiado para una convivencia pacífica y respetuosa será una tarea fundamental del sistema nacional de educación. Dicha tarea debe complementarse también con la participación de las familias y la sociedad en su conjunto.

Estrategia 12.5

Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia.

El Gobierno Federal, como parte de su compromiso por fortalecer la seguridad pública, ha iniciado un esfuerzo decidido por devolver a la ciudadanía espacios que la delincuencia parece haberle arrebatado, como los parques, plazas, jardines y los centros para la recreación y el deporte. La seguridad en las escuelas forma parte de este mismo compromiso.

Se impulsará la participación unida de las familias, los maestros, las autoridades escolares, así como de los tres órdenes de gobierno para devolver a las personas la certeza de que quienes asisten a las escuelas se desenvolverán en un ambiente apacible y seguro. En todos los planteles de educación básica se dará el apoyo necesario para que los Consejos Escolares de Participación Social conformen un plan integral de Escuela Segura.

Estrategia 12.6

Promover la educación de la ciencia desde la educación básica.

La matriculación en opciones educativas orientadas a la ciencia y la tecnología ha tenido un crecimiento mínimo en los últimos años. Se trata de campos prioritarios del conocimiento, con amplio potencial para apoyar el crecimiento económico, generar mejores empleos y elevar la participación exitosa de México en un mundo altamente competitivo como el que se prefigura en el siglo XXI. Por eso el Gobierno Federal pondrá especial énfasis en el estímulo a la enseñanza, difusión y divulgación de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos, empezando con la educación preescolar, primaria y secundaria, desde luego sin hacer a un lado la formación humanista, que da sentido a la aplicación de lo aprendido.

Estrategia 12.7

Impulsar mayores oportunidades para los estudiantes de participar en educación artística.

México tiene un fuerte reconocimiento en el mundo por su contribución al arte y la cultura. Su herencia milenaria en estas manifestaciones le significa un amplio potencial, no solamente para seguir haciendo aportaciones a la cultura universal, sino para consolidar al arte y la cultura como cimiento de la nacionalidad mexicana. Propiciar la enseñanza y la apreciación artística desde la educación básica permitirá identificar vocaciones que, hasta ahora, han sido insuficientemente estimuladas. Se contribuirá con ello a la formación integral de las generaciones actuales.

Estrategia 12.8

Promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo.

La obesidad y el sedentarismo son hoy en día dos de los principales problemas de salud en amplios sectores de nuestra población. El fomento del deporte y la actividad física en la escuela contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos para una existencia saludable, productiva y prolongada. Con esta estrategia, el Gobierno Federal ratifica su compromiso de hacer de la práctica del deporte y el cuidado físico un componente habitual de la vida cotidiana de las generaciones actuales y futuras.

Estrategia 12.9

Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes. Las lesiones por violencia y accidentes, junto con las adicciones y las prácticas sexuales no responsables, afectan de manera creciente la salud y la vida de la población juvenil. Fortalecer de manera sustantiva la educación temprana para prevenir estos factores de riesgo contribuirá al mejoramiento general de la salud pública en los años por venir.

Se promoverá la realización sistemática de talleres de prevención de conductas de riesgo para los estudiantes de educación secundaria y media superior.

Estrategia 12.10

El diseño e instrumentación de un sistema de información que se convierta en la plataforma de los procesos de toma de decisión y que se difunda ampliamente entre la sociedad en general.

OBJETIVO 13

Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.

Una de las razones por las que muchas familias otorgan escasa importancia a la incorporación de sus hijos a la educación media superior, es la percepción de que no garantiza para la inserción exitosa en el mercado laboral. Es necesario impulsar un sistema que integre armónicamente a las distintas entidades oferentes, de manera que la heterogeneidad de planes y programas de estudio no dificulte la compatibilidad entre ellas y para que se enriquezcan las opciones de formación. Una mayor vinculación con el sector productivo propiciará mayor pertinencia de planes y programas respecto de desarrollo tecnológico, mayores apoyos de parte del sector privado y mayor facilidad para la realización de prácticas. Se debe lograr una mejor

actualización docente y favorecer metodologías de reenseñanza y formación más modernas, basadas en competencias que permitan una mayor y mejor evaluación.

Por eso se contemplan las estrategias siguientes:

Estrategia 13.1

Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior.

Para fortalecer la calidad de la educación media superior, se establecerán claramente las responsabilidades de los maestros, directivos y personal auxiliar. Se impulsará la formación de academias y se asegurará que los profesores tengan las competencias didácticas, pedagógicas y de contenido de sus asignaturas que requieren para un desempeño pedagógico adecuado. Se fortalecerá la coordinación del sistema de educación media superior en todas las entidades federativas en donde existan acuerdos de descentralización. Asimismo, se promoverá la colaboración con instituciones de educación superior para fortalecer la titulación y la capacitación a profesores y el desarrollo del sistema de evaluación integral que medirá el desempeño de profesores y planteles.

Finalmente, se instrumentará en todos los planteles de bachillerato federal el procedimiento para el registro de aspirantes a ocupar cargos de director de plantel, lo que promoverá la transparencia, la igualdad de oportunidades y una selección de candidatos basada en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo.

Estrategia 13.2

Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior.

Aunque la educación media superior ha registrado un significativo incremento de su matrícula en los años recientes, su eficiencia terminal, de alrededor del 60%, sigue alejada de estándares óptimos. Una buena educación de bachillerato es condición para acrecentar las posibilidades de ingreso y permanencia en la educación superior. Por eso, se llevará a cabo un profundo esfuerzo de revisión de la normatividad de ese nivel educativo, y un mejoramiento de sus sistemas de evaluación, adoptando las mejores prácticas nacionales e internacionales. Para ello, el Consejo Directivo de Evaluación diseñará un sistema integral de evaluación al sistema, subsistema, planteles, maestros y alumnos, que estará integrado por comités técnicos de expertos en la materia.

Estrategia 13.3

Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.

Todas las modalidades de la educación media superior deberán tener una salida efectiva al mercado laboral. Estas modalidades educativas deberán favorecer la disposición y habilidad de los estudiantes para el empleo o el autoempleo. Estableceremos esquemas para asegurar que todos los egresados, como parte de su proceso de acreditación, hayan certificado competencias laborales.

Un fortalecimiento de esta estrategia se da a través de las becas de pasantía a los egresados, en donde la participación con el sector productivo es directa. De esta manera podrán ingresar al mercado laboral, si así lo desean, continuar sus estudios o combinar ambas posibilidades.

De igual forma, deben buscarse mecanismos de flexibilización, tanto de las instituciones educativas como de la oferta laboral, para establecer programas que combinen estudio y trabajo, de manera que los jóvenes no tengan que optar entre una u otra actividad, sino que puedan complementarlas de manera adecuada.

Estrategia 13.4

Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas.

Se consolidará la reforma curricular y se diseñará un sistema de indicadores de impacto que permita evaluar la calidad y pertinencia de los contenidos y habilidades transmitidas en este nivel educativo, de manera que respondan mejor a las necesidades y expectativas de los alumnos y del sector productivo. Todos los programas en materia de becas, infraestructura, capacitación y selección de directivos de planteles, contarán con indicadores de evaluación para asegurar una evaluación de acuerdo a las normas establecidas por el CONEVAL.

Las opciones estarán vinculadas al potencial de empleo de las regiones donde habitan los estudiantes. Así, por ejemplo, la especialización en turismo ecológico o sustentabilidad ambiental puede convertirse en una posibilidad de empleo para los jóvenes que viven en zonas rurales o comunidades indígenas, en tanto que las habilidades industriales abrirán oportunidades adicionales a quienes radican en las ciudades.

Estrategia 13.5

Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas. La estructura y funcionamiento de la educación media superior requieren de una reforma a fondo que favorezca la comunicación entre sus diversas modalidades, así como facilitar que los estudiantes que ingresan a cualquiera de ellas culminen sus estudios. Para ello se promoverán mecanismos de coordinación y regulación que permitan la movilidad de estudiantes entre programas e instituciones, así como la homologación de los diferentes planes de estudio a nivel medio superior, mediante estructuras curriculares coherentes y puentes de comunicación claramente definidos. Se diseñará un modelo que garantice que los alumnos cuenten con un mínimo de capacidades requeridas en este nivel (tronco común) que les permita transitar de una modalidad a otra.

Se promoverá la organización e integración de la oferta de las instituciones de este nivel, para establecer las carreras y especialidades comunes y abrir la posibilidad de combinaciones mediante estructuras modulares que correspondan a sitios de inserción en el mercado laboral. Esto significa lograr una estructura coherente y flexible de la oferta de formación profesional en el nivel medio superior, indispensable para abrir rutas de formación continua.

OBJETIVO 14

Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.

El presente Plan busca que las instituciones de educación superior funcionen con mayor equidad en la formación de ciudadanos, profesionales creativos y científicos comprometidos con su país y de competencia internacional. También se buscará que dichas instituciones consoliden grupos de investigación capaces de generar conocimientos de vanguardia que sean úti-

les para generar desarrollo económico con justicia y equidad. Asimismo, las instituciones de educación superior buscarán fortalecer la identidad de México como nación, enriqueciendo y ampliando las culturas que la nutren con las aportaciones de todos los países.

El propósito es convertir a la educación superior en un verdadero motor para alcanzar mejores niveles de vida, con capacidad para transmitir, generar y aplicar conocimientos y lograr una inserción ventajosa en la emergente economía del conocimiento. Es importante reconocer que la educación superior que se imparte en el país ocupa el lugar 15 de las 33 naciones de América Latina y el Caribe que fueron evaluadas por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por ello será necesario darle un gran impulso a las universidades, tecnológicos y centros de investigación, dotándolos de los apoyos públicos y privados necesarios para impulsar la docencia, la investigación científica, el desarrollo y la innovación tecnológicos, y la extensión y la difusión de la cultura. La UNESCO advierte que sin instituciones de educación superior y de investigación adecuadas, los países en desarrollo no pueden esperar apropiarse y aplicar los descubrimientos más recientes y, menos todavía, aportar sus propias contribuciones al desarrollo y a la reducción de la brecha que separa estos países de los países desarrollados. La consolidación de la educación superior como un sistema de mayor cobertura, más abierto, diversificado, flexible, articulado y de alta calidad es esencial para el desarrollo de México.

Por ello, se adoptarán las siguientes estrategias:

Estrategia 14.1

Crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas.

La presente Administración se ha propuesto elevar la cobertura en educación superior, pasando de un 25% actual a un nivel superior a 30% de los jóvenes de 19 a 23 años en el año 2012. Para ello, se fortalecerá la inversión en infraestructura educativa y se alentará el concurso de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Asimismo, será necesario propiciar un mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructura que ahora no se ocupan adecuadamente. Algunas de estas estrategias exigen un impulso renovado a la descentralización y regionalización de las instituciones de educación superior, así como la utilización de los diversos instrumentos y tecnologías que ofrece la educación a distancia.

Estrategia 14.2

Flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja.

Se contempla dar impulso a la formación de técnico superior universitario y reforzar la opción que abre la certificación de competencias laborales. Además, se procurará acercar las oportunidades educativas a los grupos y regiones en condición de desventaja. También se ampliará, como en el caso de la educación media superior, el otorgamiento de becas y la operación de los sistemas de apoyo tutoriales, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión de sus estudios de técnico superior universitario o de licenciatura y, en su caso, la continuación al postrado, cuando sea la opción elegida.

Estrategia 14.3

Consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior.

Los programas de fortalecimiento institucional y de formación del personal académico de las instituciones de educación superior recibirán un fuerte impulso. Estos programas tendrán componentes individuales, como las becas para realizar estudios de posgrado de buena calidad y posdoctorales. También habrá apoyos de carácter colectivo, como el impulso a la formación y fortalecimiento de cuerpos académicos y la integración de redes de investigación. Se impulsarán políticas flexibles de incentivos que reconozcan la diversidad del sistema de educación superior. Las evaluaciones a los programas de estudio se perfeccionarán, propiciando el apoyo a aquellos que obtengan mejores resultados y propiciando la reducción de la brecha entre éstos y los que necesitan ser fortalecidos. Todo lo anterior se llevará a cabo con respeto a las libertades de investigación y enseñanza, y a la autonomía universitaria.

Se trabajará para articular un sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación, con el fin de fortalecer las prácticas de autoevaluación, evaluación externa de pares, acreditación formal y exámenes nacionales estandarizados a los egresados, las cuales son efectuadas por instancias como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), entre otros. La acreditación de la calidad de la oferta educativa es esencial para mantener el valor social y económico de la educación superior. Con el fortalecimiento de los mecanismos normativos y regulatorios y de aseguramiento de la calidad se detendrá la proliferación de programas que no reúnen los estándares de calidad y limitan la formación de los ciudadanos productivos y competitivos que requiere el país. Adicionalmente, el fortalecimiento de los sistemas de evaluación constituirá una base fundamental para asegurar y generalizar la rendición de cuentas a los estudiantes, padres de familia, empleadores y a la sociedad en general.

Estrategia 14.4

Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.

Esta estrategia busca elevar la pertinencia de la educación superior y potenciar su impacto en el desarrollo regional y nacional. Para lograrlo, es preciso fortalecer los mecanismos de planeación de la educación superior. En esta tarea será necesario considerar, entre otros aspectos, las condiciones socioeconómicas, las aspiraciones y expectativas de los sectores sociales, así como las necesidades actuales y futuras de las economías regionales para configurar los perfiles de egreso y carreras a impartir. Será necesario además conformar cuerpos académicos con el perfil adecuado a la oferta educativa. De esta manera, el tránsito hacia la vida profesional será más sencillo y fructífero para los egresados y producirá mayores beneficios para su comunidad.

Se fortalecerán los programas de orientación vocacional y se promoverá el establecimiento de acuerdos entre instituciones educativas y el sector productivo para revisar de manera permanente los programas de estudio, llevar a cabo prácticas profesionales que permitan a los alumnos adquirir experiencia laboral de calidad, reforzar el aprendizaje del aula, identificar los intereses de especialización y, en suma, mejorar sus oportunidades de éxito en su desarrollo profesional.

Estrategia 14.5

Mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

La educación superior contará con mecanismos estatales y nacionales de planeación, coordinación y gestión capaces de responder de manera integral a sus demandas de desarrollo y consolidación. Será necesario crear nuevas instancias colegiadas que permitan articular y conducir más eficientemente este sistema y propiciar la acción coordinada de las diferentes instituciones, así como asegurar el financiamiento adecuado y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Un objetivo deseable es el de formular una política de Estado en materia de educación superior, la cual considere las modificaciones que se proyectan en la pirámide poblacional, que implicarán cambios importantes en la demanda, donde se espera un desplazamiento de la demanda de educación primaria hacia los niveles de educación media superior y superior.

Grupos prioritarios

3.4 Pueblos y comunidades indígenas.

México debe su riqueza cultural y su carácter distintivo como pueblo único en el mundo a la herencia formidable de sus pueblos originarios. Su rico patrimonio en lenguas, arte y cultura convierten a México en una de las naciones latinoamericanas con mayor legado y población indígenas. El profundo carácter mestizo de la nación mexicana sólo puede explicarse por el pasado milenario y el presente enriquecedor de sus pueblos y comunidades indígenas.

Desgraciadamente, los pueblos y comunidades indígenas aún no disfrutan de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; se caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y en una situación de significativa desventaja. El combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas representa una de las áreas de política pública de mayor relevancia para el desarrollo armónico de México. Es fundamental que las políticas públicas que impulse el Gobierno Federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, tengan un carácter específico en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable para incrementar las capacidades de los pueblos y las comunidades indígenas e inicien, así, un círculo virtuoso de cambio sostenido no sólo por la acción gubernamental, sino también por su propia iniciativa.

El desarrollo de este importante sector de la población requiere del trabajo corresponsable de los actores sociales e institucionales, entre los que destacan: autoridades indígenas y representantes agrarios, organizaciones indígenas productivas, agrupaciones políticas, organismos culturales, organizaciones de defensa de derechos, grupos de mujeres y agrupaciones de defensa del medio ambiente, entre otras; dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos estatales que atienden la problemática de los pueblos indígenas; el Poder Judicial; comisiones de asuntos indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores; comisiones de asuntos indígenas de los congresos locales; organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. La participación de todos es clave para avanzar hacia un renovado proceso de desarrollo a través del impulso y la promoción de políticas sociales culturalmente pertinentes.

Los pueblos y comunidades indígenas de México están conformados por más de 10 millones de personas, hombres y mujeres de todas las edades, que tienen sus propias culturas y sus lenguas, y que viven marginados en muchas localidades urbanas y rurales de nuestro país.

Es necesario reconocer que en muchas de las regiones indígenas prevalece la escasez de empleos, los bajos salarios y las relaciones asimétricas entre población indígena y no indígena que afectan tanto a los procesos productivos como a los de comercialización y, sobre todo,

al desarrollo. Junto con ello, la población indígena todavía enfrenta graves rezagos, entre los cuales destacan: desnutrición y deficiencias nutricionales; mortalidad y morbilidad materna e infantil; rezago educativo; inequidad de género y migración.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA		
Indicador	2005	
	Total	Indígena
Población total	103,263,388	10,103,571 9.8%
Población en municipios con Alta y Muy alta marginación	17,010,383	6,107,572 35.9%

Fuente: CDI-PRNUD. Sistema de Indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI II Censo de Población y Vivienda, México, 2005. CONAPO, Índice de marginación municipal 2005.

Esta situación económica y social está estrechamente ligada al hecho de que la inversión de recursos públicos en regiones indígenas sigue presentando notables rezagos en comparación con la media nacional. Asimismo, uno de los principales retos que enfrenta la acción institucional para la inversión en regiones indígenas es la dispersión poblacional y su aislamiento geográfico.

Es claro que el reconocimiento constitucional a los pueblos y comunidades indígenas como sustento de una nación pluricultural todavía no se ha traducido en una acción pública con profundo sentido cultural.

La situación de los 62 pueblos originarios, en materia de derechos indígenas, es no sólo compleja, sino grave en términos del Estado de Derecho. Por una parte, los indígenas enfrentan grandes obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado, especialmente en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil; y por la otra, enfrentan la falta de mecanismos adecuados para que sus autoridades puedan aplicar sus sistemas normativos.

Los graves rezagos de desarrollo que enfrentan los pueblos indígenas en México se refieren, principalmente, a los ámbitos económico, social y humano, cultural, de infraestructura y de ejercicio de sus derechos fundamentales.

Desarrollo económico.

Durante los últimos años, la economía indígena se ha diversificado en distintos sectores, sin embargo, la agricultura entre los pueblos indígenas está estrechamente ligada a su modo de vida, en el cual la multiactividad y el policultivo son prácticas productivas que se relacionan con su cultura y tradiciones.

Por otra parte, los trabajadores indígenas se han incorporado en sectores que demandan mano de obra poco calificada y que ofrecen poca seguridad laboral, ya que entre las principales actividades en que se emplean destacan ocupaciones temporales como jornaleros agrícolas, la industria de la construcción y el trabajo doméstico, entre otros.

Este fenómeno se refleja en los ingresos percibidos por la población indígena, que son sumamente bajos, ya que el 80% percibe menos de dos salarios mínimos. Aquí se inserta el trabajo no remunerado, que es el que soporta la producción de autoconsumo.

La importancia del trabajo familiar entre los indígenas pone de manifiesto que en este tipo de economías no hay mercado de trabajo consolidado, lo que provoca que la migración sea necesaria para la búsqueda de ingresos monetarios que aseguren su supervivencia. Este panorama contrasta con la riqueza de los patrimonios con los que cuentan las comunidades indígenas: cultural, recursos naturales, agrobiodiversidad y conocimientos tradicionales.

Las mujeres de los pueblos y las comunidades indígenas conforman un sector de la población en el que los niveles de pobreza son más profundos; aunado a lo anterior, un problema fundamental que requiere especial atención es el del trabajo infantil, ya que las actividades que desempeñan niños y jóvenes indígenas como jornaleros o vendedores ambulantes, entre otros, atentan contra sus derechos.

El Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas (IDHPI) ayuda a identificar el grado de desigualdad entre la población indígena y la no indígena. El IDH de los pueblos indígenas de México se ubica en 0.7057, a diferencia del IDH de la población no indígena, que es de 0.8304, lo que representa una brecha de casi 15%.

Desarrollo social y humano.

En este aspecto, la población indígena todavía enfrenta graves rezagos, entre los que destacan:

La desnutrición y las deficiencias nutricionales.

La situación nutricional de los indígenas es grave; no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, las formas moderada y severa de desnutrición crónica incluso han mostrado incrementos.

Mortalidad y morbilidad. Las deficiencias y los problemas de cobertura, calidad y falta de adecuación de los servicios de salud dan lugar a que no se haya logrado un descenso importante en las tasas de mortalidad materna e infantil, erradicación de enfermedades y prevención de enfermedades endémicas, entre otros.

El rezago educativo. Entre la población indígena se observan bajos niveles de logro escolar y altos niveles de monolingüismo, deserción escolar y bajo rendimiento académico. Al respecto, las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir las brechas entre población indígena y no indígena, sobre todo en las tasas de continuidad educativa y rendimiento escolar. Se requiere evaluar la pertinencia de los contenidos educativos en contextos indígenas, además de fortalecer los sistemas medio superior y superior para incrementar el acceso de este sector de la población.

Desigualdad de género. Las mujeres indígenas conforman el sector de la población femenina más vulnerable de nuestro país, pues históricamente han sido discriminadas y afectadas por la pobreza, lo que se ha traducido en:

Menores oportunidades para acceder a la educación, la salud y los mínimos niveles de bienestar.

Violencia de género, lo que se entrecruza con las condiciones de alta marginación social y económica que, si bien en su mayoría afecta a los pueblos indígenas del país, para el caso de las mujeres indígenas se agudiza. De hecho, con relación a los hombres, un mayor número de mujeres son analfabetas y monolingües. Asimismo, sus niveles de escolarización son inferiores, tienen altos niveles de fecundidad y reportan un alto riesgo de muerte por complicaciones derivadas del embarazo, parto y puerperio, así como por cáncer cérvico-uterino.

Migración. Cada vez más hombres y mujeres indígenas participan de los flujos migratorios nacionales e internacionales, lo que ha provocado:

Cambios estructurales en las economías locales y en las formas de organización comunitaria, tanto las de los centros expulsores como las de las localidades receptoras.

La transformación de las culturas y de las dinámicas familiares indígenas.

Que los migrantes indígenas estén expuestos cotidianamente a la violación de sus derechos humanos y laborales.

Las características de la población indígena de México anteriormente descritas tienen, como fuente principal, los rezagos que existen para ésta en términos de acceso a las instituciones de seguridad social y, en general, a las instituciones que proveen de los servicios sociales elementales de salud y educación. La siguiente tabla muestra claramente como, del total de población sin acceso a servicios esenciales, una elevada proporción corresponde a los pueblos indígenas.

Infraestructura básica.

A pesar de que los indicadores en 2005 muestran avances significativos en la dotación del servicio de agua entubada, cobertura de energía eléctrica, servicio de drenaje y disminución del número de viviendas indígenas con piso de tierra, la inversión de recursos públicos en regiones indígenas sigue presentando notables rezagos en comparación con la media nacional, destacando la apertura y consolidación de caminos, puentes e infraestructura de servicios, así como el mejoramiento de las viviendas.

Red de comunicaciones.

La comunicación terrestre y las telecomunicaciones son factores determinantes para mejorar las condiciones de vida de los indígenas y para facilitar su desarrollo. Uno de los principales problemas que enfrentan es su dispersión y aislamiento geográfico.

Según información disponible, 2.5 millones de indígenas viven en localidades ubicadas a más de 3 kilómetros de distancia de caminos pavimentados o revestidos.

Es necesario encontrar soluciones para que las localidades pequeñas y con poca población tengan comunicaciones terrestres, pues la relación costo-beneficio que determina la elegibilidad no puede ser el factor que determine las posibilidades de desarrollo de sus habitantes.

Por la falta de vías de comunicación eficientes, las poblaciones indígenas enfrentan problemas de abasto, traslado de las personas, comercialización de la producción local, acceso a los servicios de salud en caso de emergencia, acceso cotidiano a los servicios educativos y dificultades para que los programas institucionales operen con eficiencia.

Desarrollo cultural.

El patrimonio cultural y la sabiduría indígena no cuentan con protecciones efectivas para su preservación.

Actualmente, se han identificado 23 pueblos indígenas cuyas lenguas están en riesgo de desaparecer. Esta situación se refleja en su reducido número de hablantes, en su dispersión geográfica, en su abandono entre los más jóvenes y en el predominio de hablantes adultos, entre otros factores. El apartado de cultura de este Plan y la estrategia 15.7 de este tema retoman este asunto y ahondan sobre él.

Derechos indígenas.

En las últimas dos décadas, México ha vivido una etapa de importantes reformas jurídicas en materia de derechos indígenas; hay 21 entidades federativas que los reconocen, y aunque es-

tos avances legislativos han sido imprescindibles para superar las dificultades que éstos enfrentan en materia de acceso a la justicia del Estado, no son suficientes.

Es importante tener en cuenta que en México las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas no siempre se hacen efectivas y tampoco se observan en los procedimientos judiciales. Los factores que provocan este problema son diversos: va del desconocimiento de su existencia o contenido, a la velada discriminación, pasando en ocasiones por la falta de normas y de procedimiento para asegurar su observancia.

La falta de respeto a los derechos individuales y sociales de los indígenas, no sólo son injustos para individuos y grupos, sino que también constituyen un severo obstáculo para su desarrollo integral y sustentable.

En materia de derechos destaca también la poca participación en los procesos electorales, y la escasa representación política que alcanza este sector de la población en los órganos legislativos y la conflictividad electoral.

De acuerdo con lo establecido en el Apartado B del Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desarrollo integral de los pueblos y las comunidades indígenas implica la acción conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno, a efecto de superar los rezagos educativos y de salud, las inequidades de género y las condiciones adversas de comunicación y desarrollo en que viven.

OBJETIVO 15

Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.

Estrategia 15.1

Constituir la atención a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.

Durante la presente Administración se promoverá que todas las dependencias, en sus ámbitos de competencia, se hagan responsables y actúen decididamente para lograr el desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental de los pueblos y comunidades indígenas. Además, se fortalecerán cuantitativa y cualitativamente los programas que lleva a cabo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Estrategia 15.2

Consolidar los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, las autoridades y las organizaciones indígenas en el diseño y operación de los programas dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. Son cada vez más los gobiernos estatales y municipales con población indígena los que toman parte activa en las acciones en beneficio de la misma. Con respeto a los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno, se seguirá trabajando en la búsqueda de mecanismos que mejoran la concurrencia de propósitos, recursos y acciones.

La participación de la población indígena en la acción del sector público permitirá aplicar los programas con acciones diferenciadas de conformidad con las particularidades demográficas, geográficas, ambientales, culturales y económicas de los pueblos y comunidades indígenas.

Se fortalecerá aún más la capacidad del Consejo Consultivo de la CDI y su participación en la formulación y evaluación de políticas públicas y de programas dirigidos a los pueblos indígenas.

Estrategia 15.3

Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.

Se intensificarán de manera significativa los apoyos a proyectos productivos de las comunidades indígenas. Se alentará un contexto favorable mediante la promoción de inversiones en las regiones indígenas para generar condiciones de empleo. Sin una estrategia de este tipo, no será posible reducir la emigración forzada por condiciones económicas.

Una parte importante de esta estrategia será identificar y desarrollar alternativas productivas a la actividad agropecuaria, con base en la valoración de los recursos culturales y naturales aprovechables en la región que habita cada pueblo; es decir, conforme a las vocaciones productivas de cada región, pero también conforme a las vocaciones de cada grupo o persona. Además de recursos financieros, se diseñarán y aplicarán esquemas de capacitación para cada fórmula productiva, de manera que los grupos cuenten con el saber y las capacidades necesarias para el éxito de sus proyectos. De igual forma, se impulsará la realización de inversiones en infraestructura productiva que desemboque en un efecto multiplicador para las comunidades y pueblos indígenas.

Se cuidará que las nuevas fórmulas productivas sean económica, social y ambientalmente sustentables. En conjunto, de lo que se trata es de conservar y capitalizar los activos ambientales y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas para impulsar su desarrollo económico.

Conjuntamente con algunos gobiernos estatales, se diseñarán y pondrán en marcha nuevos mecanismos para que las remesas que envían los migrantes indígenas a sus familias puedan aprovecharse para impulsar proyectos productivos y de infraestructura en las comunidades.

En el caso en que los grupos indígenas se asocien con personas o grupos ajenos a sus comunidades, se cuidará que los primeros tengan una participación justa y reciban los beneficios que les correspondan en proyectos de explotación de sus tierras y otros recursos.

Estrategia 15.4

Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.

La desnutrición es el rezago más grande de esta población. Considerando lo anterior se impulsará, mediante apoyo financiero y capacitación, el cultivo y consumo de alimentos con alto valor nutritivo.

En el rubro de salud, se continuará fomentando la afiliación al Seguro Popular en zonas rurales con bajos recursos porque representa un adelanto sustancial en la medida en que los servicios se ofrecen a la población abierta. Al mismo tiempo, se dará atención en salud mejorando la infraestructura hospitalaria y de clínicas en lugares donde se puedan atender a un mayor número de comunidades, incluidas las más pequeñas.

Se intensificarán los programas preventivos y educativos para el cuidado de la salud, especialmente los destinados a las mujeres embarazadas, los recién nacidos, los menores de cinco años y las personas de edad avanzada.

En educación se apoyará en forma especial a las familias indígenas para que la población de seis a 14 años pueda asistir a la escuela y para que, después de los 15 años, continúe con su educación mediante becas que permitan la formación de niños y jóvenes sin afectar a la economía familiar. Además, se promoverá el desarrollo de competencias y habilidades específicas para explotar el potencial productivo de cada región.

Para apoyar la educación bilingüe, se aplicarán esquemas que eleven los incentivos para que cada vez más indígenas se preparen como maestros bilingües. Ésta será, sin duda, una de las maneras más eficaces para contribuir al enriquecimiento de las culturas autóctonas y al mejoramiento de su calidad de vida.

Estrategia 15.5

Fortalecer sustancialmente la infraestructura básica en las regiones indígenas.

Las estrategias mencionadas sobre la construcción y el mejoramiento de caminos rurales, así como las del reordenamiento territorial para lograr una provisión de servicios más eficiente, tendrán como uno de sus principales beneficiarios a los pueblos y comunidades indígenas, que son los grupos sociales con mayor dispersión demográfica e incomunicación.

La estrategia regional de caminos implica el diseño de un plan de pavimentación y modernización de ejes troncales acordes con la dinámica regional social y productiva a la que se aspira. Complementariamente, se avanzará en la instalación de sistemas de telecomunicaciones, desde los básicos hasta los de tecnología avanzada.

Se continuará con los programas de mejora de la vivienda indígena, con acciones como los pisos firmes, las estufas tipo Lorena, los huertos de traspatio, entre otras, además de la provisión de energía eléctrica, agua potable, drenaje y opciones de tratamiento de aguas.

Estrategia 15.6

Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado.

Esta estrategia implica trabajar conjuntamente con los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno para que el acceso de los indígenas a la justicia, sobre todo en los asuntos penales, agrarios, laborales, civiles y mercantiles, se dé en términos equitativos y justos, es decir, asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura, y conforme al mandato constitucional.

En todos los programas de gobierno con acciones orientadas al bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, se reconocerán y respetarán sus costumbres, sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, sin que se contravengan preceptos constitucionales y legales comunes a todos los mexicanos.

Promover el reconocimiento jurídico de las formas de organización y sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de las disposiciones constitucionales y de los acuerdos internacionales en la materia.

Estrategia 15.7

Promover y apoyar las manifestaciones de las culturas indígenas, así como su estudio, difusión y divulgación.

Las culturas indígenas son, sin duda, uno de los activos más valiosos del patrimonio de la nación. Lo son como huella de nuestro origen más remoto, y fundamentalmente como culturas vivas, actuales y futuras.

Se buscará impulsar programas de difusión e información para eliminar la discriminación social contra este sector de la población mexicana. Asimismo, se respaldará la investigación, registro, rescate, protección, preservación, difusión y divulgación de su patrimonio cultural.

Se fortalecerán los apoyos financieros para proyectos de tipo cultural que involucren todas sus manifestaciones: sus lenguas, indumentaria, fiestas, ritos, danzas, cantos, música de banda, lugares sagrados, cosmovisiones, artes plásticas, gastronomía.

3.5 Igualdad entre mujeres y hombres.

Durante la mayor parte del siglo XX se fue transformando el papel de la mujer en la sociedad mexicana. Las mujeres comenzaron a participar activamente en áreas de desempeño laboral y profesional en las que no habían incursionado. Pero ni las leyes, ni las convenciones sociales, ni la sociedad en general reconocieron debidamente el papel fundamental que la mujer empezaba a desempeñar cada vez más destacadamente. Muchas mujeres empezaron a cumplir un doble papel en el espacio vital de la sociedad mexicana: como madres al frente de las necesidades de sus hijos y como proveedoras de sus hogares, en conjunción con sus maridos o sin ellos.

Las mujeres tienen amplias responsabilidades, empezando por las que asumen tanto en la familia como cada vez más en todos los ámbitos de la vida social. La discriminación y los obstáculos al desarrollo de las mujeres han estado tan presentes a lo largo de la historia, que su esfuerzo, su tenacidad y su capacidad para superarlos representan un gran ejemplo y han sido un factor importante para el desarrollo de la nación.

Por ello, es tiempo de afirmar clara y distintamente que la mujer mexicana tiene un papel central en el proceso social del Desarrollo Humano Sustentable; esto quiere decir que, al participar activamente en diferentes esferas de la vida como lo hace hoy en día, comparte generosamente todo su tiempo y esfuerzo con la familia y con su comunidad.

A partir de ello es posible que los hijos se formen y se desarrollen, así como también es posible que el trabajo, la política y la cultura prosperen en la vida social del país.

Es doblemente injusto, por lo tanto, que las mujeres sigan sufriendo desigualdad, discriminación, violencia y maltrato. Es necesario que sociedad y gobierno asuman la obligación de terminar con esta situación y lograr la igualdad efectiva entre los géneros. Sin duda alguna, la sociedad mexicana sólo se humanizará plenamente en la medida en que mujeres y hombres actúen y decidan libre y responsablemente en todos los ámbitos de la vida, desde la esfera familiar hasta las esferas laboral y pública.

Es por eso que el Gobierno de la República se compromete a promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad. Este último tipo de acciones se llevan a cabo para promover la igualdad que actualmente no existe en México. Asimismo, el gobierno participará activamente en la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas. Es bajo esta inteligencia que se incorpora la perspectiva de género de manera transversal en cada uno de los ejes que conforman el presente Plan.

OBJETIVO 16

Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Es todavía mucho lo que pueden hacer las políticas públicas para contribuir a un avance significativo en la igualdad entre mujeres y hombres. Propiciar la suma de esfuerzos entre gobierno

y sociedad para ampliar este margen de acción, de manera que alcance a más personas y regiones, es el sentido de las estrategias siguientes:

Estrategia 16.1

Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.

Como un primer paso para lograr la equidad entre mujeres y hombres, los tres órdenes de gobierno han firmado un acuerdo mediante el cual se comprometen a asumir el principio de igualdad como eje rector de sus planes y acciones.

De esta forma, se busca crear las condiciones para que todas las personas tengan las mismas oportunidades de desarrollar su potencial y se conviertan en artífices de su propio bienestar.

Para ello, se generarán canales permanentes de consulta, participación, seguimiento y rendición de cuentas, con el propósito de propiciar la igualdad entre los géneros. El primer paso es garantizar la igualdad en el acceso a los servicios de salud y educativos, a la vivienda, al desarrollo sustentable, al empleo bien remunerado y el derecho a una vida libre de violencia.

Estrategia 16.2

Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género.

Para cumplir esta estrategia se deberán impulsar acciones orientadas a crear una nueva cultura en la que, desde el seno familiar, se otorgue el mismo valor a las mujeres y a los hombres. Se promoverá la erradicación de las prácticas discriminatorias hacia las mujeres, por las que desde la niñez se les asigna un papel de inferioridad y subordinación en todas las esferas de la vida cotidiana. Se trata de que a partir de la infancia los niños y las niñas aprendan que tienen los mismos derechos y que ellos tienen las mismas capacidades y obligaciones para realizar tareas domésticas que tradicionalmente se han reservado a las mujeres.

Se fortalecerán las instituciones públicas y se respaldará a las privadas que apoyan a las mujeres que sufren violencia en cualquiera de sus manifestaciones, y que tienen como propósito eliminar esta práctica que afecta la integridad y la dignidad femeninas.

Estrategia 16.3

Implementar acciones para elevar la inscripción de niñas en las escuelas y asegurar su permanencia en éstas.

Con base en los diversos programas de apoyo al fortalecimiento de capacidades entre la población en desventaja, se fomentará que todas las niñas y adolescentes asistan a la escuela, pero que además puedan terminar sus estudios sin interrupciones y conforme a sus vocaciones.

Se apoyará a las familias para que las mujeres tengan las mismas oportunidades de superación que los hombres y se pondrá especial énfasis en promover su acceso a la educación media superior y superior.

Estrategia 16.4

Promover una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas.

Muchas de las enfermedades que provocan la muerte en mujeres –como el cáncer cérvico-uterino y el cáncer de mama, que ocasionan la tercera parte de las defunciones se pueden

prevenir si se detectan a tiempo. Se fortalecerán las acciones y campañas que fomentan la cultura de la prevención, mediante la realización de exámenes y consultas médicas periódicas. Las Caravanas de la Salud serán uno de los instrumentos utilizados para facilitar la atención a las mujeres que viven en las comunidades más alejadas.

Las mujeres que no estén afiliadas a alguna institución de salud y se encuentren afectadas por alguna enfermedad cuyo tratamiento tenga un costo muy elevado, podrán recibir apoyo del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Esto les garantizará una atención de calidad sin menoscabo de su patrimonio.

Estrategia 16.5

Combatir la discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral.

Para fortalecer la igualdad de oportunidades laborales, se garantizará la aplicación de las leyes que ya existen y se promoverá la actualización de las que aún lo necesitan, para asegurar que el embarazo y la maternidad no sean impedimento para obtener o conservar un empleo; para que, a trabajo igual, el pago sea igual, trátase de mujeres o de hombres, y desde luego para terminar con las prácticas de discriminación y acoso que con frecuencia padecen las mujeres.

Estrategia 16.6

Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles.

Está en marcha el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para facilitar a las mamás el desempeño en su trabajo, sabiendo que sus hijos menores están bien cuidados. El programa ayuda por igual a las mamás que tienen un empleo y a señoras que tienen un lugar adecuado para instalar una pequeña guardería, en la que puedan atender a 15 o 20 niños. Con frecuencia son señoras cuyos hijos ya no viven con ellas, por lo que cuentan con espacio suficiente para una empresa de este tipo, además de que poseen la experiencia y el conocimiento necesarios para llevarla a cabo.

A quienes desean prestar este servicio se les apoyará económicamente con un préstamo para que arreglen su casa, pongan un baño limpio para los niños, separen la operación de la estancia del acceso a la cocina y a las actividades diarias de su familia, y que la equipen con el mobiliario necesario y otros materiales.

Asimismo, se les ofrecerá capacitación y asistencia técnica para operar la estancia con seguridad física y psicológica.

A las mamás que requieren un lugar donde dejar a sus hijos menores, o a los dos padres cuando ambos trabajan, o al papá cuando está sólo, se les apoyará, después de un estudio socioeconómico, con una cuota de hasta 700 pesos mensuales por niño para que paguen la estancia, y puedan elegir la estancia que más sea de su agrado.

De manera complementaria, se promoverán reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos.

Estrategia 16.7

Dar especial atención a las mujeres en pobreza.

Se enfocarán acciones y recursos con el propósito de que las mujeres que viven en las zonas con mayor atraso social tengan mejores oportunidades de acceso a la educación, la salud y la vivienda. Asimismo, se impulsarán proyectos que les permitan detonar sus propias capacidades para el trabajo.

Se promoverán facilidades para que las mujeres puedan hacerse de un patrimonio propio mediante el acceso a créditos con tasas preferenciales, ya sea para la adquisición o mejoramiento de viviendas, o para emprender negocios con los cuales puedan mejorar sus ingresos.

Estrategia 16.8

Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer.

Entre la población en condiciones de pobreza, las mujeres tienen todavía menos oportunidades que los hombres. Sufren discriminación y, con mucha frecuencia, son víctimas de violencia dentro y fuera de sus familias. Por eso, se dará preferencia a las mujeres en todos los programas contra la pobreza y en favor de la igualdad de oportunidades.

Se adoptarán medidas para que las mujeres reciban un poco más que los varones, con el fin de acelerar la eliminación de disparidades en el acceso a servicios públicos.

Estrategia 16.9

Promover la participación política de la mujer.

Si bien las mujeres han elevado su participación política, sobre todo en la gestoría de obras y servicios para sus localidades, muchos espacios de decisión siguen acaparados por los hombres. Para la realización de esta estrategia se propondrán mecanismos de operación en las instituciones públicas que permitan a las mujeres participar en condiciones de igualdad con los hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas.

3.6 Grupos vulnerables.

Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.

OBJETIVO 17

Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

Estrategia 17.1

Fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables. Se fortalecerá la concertación para el desarrollo de programas y proyectos entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de los sectores de población más vulnerables. Se dará prioridad a aquéllos que contribuyan al desarrollo de capacidades de las personas y se llevará a cabo una evaluación y seguimiento oportunos que garanticen la ejecución correcta y eficiente de los recursos.

Estrategia 17.2

Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vulnerables.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se estima que cuando menos el 10% de los mexicanos vive con alguna discapacidad física, mental o sensorial. Por esta razón se promoverá la incorporación de las personas con discapacidad a los diferentes programas sociales que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno. Se fortalecerá la coordinación de la Administración Pública Federal con los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de brindar un apoyo lo más integral posible y descartando la posibilidad de incurrir en duplicidades de atención.

Estrategia 17.3

Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza.

Mediante esta estrategia, se otorgará un apoyo económico bimestral a los ancianos de 70 años o más que vivan en áreas rurales con menos de 2,500 habitantes.

Estrategia 17.4

Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad.

Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva.

Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto del desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.

Estrategia 17.5

Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle.

Los niños y adolescentes que viven en la calle han sido, por lo común, arrojados de sus hogares por la violencia y el abuso de que han sido objeto, al grado de preferir dormir a la intemperie, en una casa abandonada o incluso en el drenaje. Son niños y jóvenes con mayor riesgo de caer en alguna adicción.

Si bien la desintegración o disfuncionalidad familiar no es privativa de las familias en condición de pobreza, la responsabilidad del Estado es mayor hacia estos grupos vulnerables.

El apoyo a niños y jóvenes en situación de calle es muy difícil, pero existen métodos nuevos con enfoques integrales en los que se trata a los niños y adolescentes y también a sus familias. Se alentará la adopción de estos métodos en las instituciones cuya misión es atender a estos niños y jóvenes, tanto para los que trabajan o viven en la calle como para quienes estén en riesgo de caer en esa situación.

Por otra parte, los niños y adolescentes que trabajan en la calle sin haber dejado sus hogares, con frecuencia son también blanco de violencia y, cuando éste no es el caso, lo más probable es que hayan abandonado su educación escolar. Los esfuerzos se dirigirán a identificar a quienes se encuentran en riesgo de calle para reincorporarlos al sistema escolar con una

beca; previamente se les dará el apoyo necesario para actualizarlos, de modo que no vuelvan a sufrir un rechazo que los aleje otra vez de las aulas.

Estrategia 17.6

Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia.

Se implementarán acciones diferenciadas según tipos de discapacidad, que permitan a las personas tener un mayor acceso a los servicios educativos y de salud, así como oportunidades de recreación y de inserción en el mercado laboral. Es fundamental incluir a las personas con discapacidad en el diseño de políticas públicas.

Asimismo, se estructurará un proceso de armonización legislativa y programática a fin de que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tenga una mejor oportunidad de implantación en el país para beneficio de este colectivo y de la sociedad mexicana.

Se realizará un diagnóstico nacional (censo) sobre las personas con discapacidad y sus familias para conocer cuántos son, qué edad tienen, qué discapacidad tienen, en dónde viven, qué tipo de servicios reciben, con la finalidad de poner en marcha programas nacionales y estatales que les brinden mejores oportunidades de desarrollo personal, familiar y social.

Para garantizar que la población con necesidades educativas especiales vinculadas a la discapacidad y los sobresalientes accedan a servicios de calidad que propicien su inclusión social y su desarrollo pleno, se promoverán acciones que favorezcan la prevención de la discapacidad y la articulación de las iniciativas públicas y privadas en materia de servicios de educación especial e integración educativa.

También se fortalecerá el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, mediante un sistema de salud integral e incluyente que promueva y vigile sus derechos y que procure la difusión de la salud sexual y reproductiva.

Se promoverá la construcción de viviendas con las adaptaciones necesarias, se intensificará el mismo tipo de acciones respecto a la infraestructura urbana y en las instalaciones escolares y de salud. Además, se fortalecerá la política de estímulos fiscales para las empresas que ofrezcan oportunidades de empleo a personas con alguna discapacidad.

La imposibilidad de usar el transporte público adaptado con facilidad y seguridad impide que las personas con discapacidad puedan desarrollar todo tipo de actividades fuera de su entorno inmediato. Por ello, se debe incrementar la accesibilidad física de las personas con discapacidad para que transiten y usen fácilmente los espacios urbanos, así como desarrollar una infraestructura urbana adecuada a sus necesidades y, con la seguridad de un salario, fortalecer la autoestima y facilitar la independencia de estas personas que actualmente enfrentan diferentes formas de discriminación.

De igual forma, una labor complementaria será promover la realización de investigaciones y la capacitación de profesionales y servidores públicos encargados de planeación urbana, para el desarrollo de espacios públicos y vivienda con las consideraciones especiales que necesitan las personas con discapacidad. Crear incentivos fiscales para quienes remodelen inmuebles con fines de accesibilidad, así como promover la inclusión de normatividad para la señalización y atención de personas con discapacidad en planes de siniestro y evacuación.

Otro aspecto impostergable es hacer viable la comunicación entre las personas con discapacidad y el resto de la población, mediante la instalación de sistemas uniformes de alarma,

atención e información accesibles. Cabe señalar que se dará preferencia a la atención de personas con discapacidad en situación de pobreza.

Estrategia 17.7

Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad a los servicios de estimulación temprana y rehabilitación.

En el caso de los niños, se establecerán protocolos en las instituciones de salud para que personal bien preparado pueda detectar oportunamente las discapacidades para su debida atención y rehabilitación temprana.

Estrategia 17.8

Procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección.

Sin que el Estado descuide sus responsabilidades y obligaciones con las personas en condiciones de vulnerabilidad, se promoverá su atención por organizaciones de la propia sociedad civil.

Estrategia 17.9

Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia.

Se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable en el campo y las ciudades: personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle, adultos mayores de 70 años en desamparo. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.

3.7 Familia, niños y jóvenes.

Una de las grandes riquezas humanas y sociales de la cultura mexicana es precisamente el valor de la familia. El desarrollo de México no se puede entender sin el papel central que ha jugado ésta como institución básica en la formación y realización de los individuos. Sin embargo, a lo largo del proceso de modernización de la nación, las familias mexicanas se han adaptado a condiciones sociales cambiantes, soportando en gran medida el peso de la transformación; muchas se han separado o han tenido que abrigar en su seno nuevos miembros para sobrevivir.

La centralidad de la familia en el proceso del desarrollo humano plantea la necesidad de impulsar acciones que ayuden a consolidar los procesos de formación y de realización que se verifican en su interior. Muchas familias requieren de apoyo especial para salir adelante y cumplir así su función de formación educativa, de formación en valores y de cuidado de la salud, entre otras. Las políticas de fortalecimiento familiar tendrán entonces un efecto múltiple positivo en cada uno de sus miembros, especialmente en los niños y niñas, así como en los jóvenes.

Precisamente porque la familia ha de cumplir cabalmente su papel central en la formación y la realización de las personas, las políticas públicas en la perspectiva de la igualdad de oportunidades deben fortalecerse transversalmente. Sin lugar a dudas, es posible apoyar a las familias vulnerables y a las familias en general desde una serie de puntos de partida de política pública en diferentes dependencias de la Administración Pública Federal. Ello ha de contribuir directamente en el proceso de Desarrollo Humano Sustentable, mejorando las perspectivas de desarrollo humano de adultos, jóvenes, niños y niñas.

Actualmente, los jóvenes de México viven una etapa de retos y cambios en la que demandan condiciones necesarias para su desarrollo integral. Para ello es necesario fortalecer cada una de las etapas de su proceso formativo de manera que los jóvenes se perfilen hacia la realización de sus metas personales logrando con ello bases sólidas para su pleno desarrollo personal y social. Este sector poblacional constituye el motor para el crecimiento y desarrollo económico y humano del país.

Debido a sus características y necesidades, el compromiso con la población juvenil de México es diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación.

En la perspectiva del desarrollo humano desde temprana edad, las niñas y los niños tienen derechos humanos básicos que deben cumplirse. Estos derechos son fundamentalmente los siguientes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

Los cuatro principios fundamentales de la Convención de los Derechos Humanos de los Niños son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto de los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

Los niños tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos, pero como son especialmente vulnerables, es necesario que tengan derechos concretos que reconozcan su necesidad de recibir una protección especial. Los niños no son la propiedad de sus familias ni tampoco son objetos indefensos de la caridad. Son seres humanos y son también los titulares de sus propios derechos.

La Convención ofrece una visión del niño como un individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo. Al reconocer los derechos de la infancia de esta manera, la Convención se centra firmemente en todos los aspectos de la vida y el desarrollo del niño.

A pesar de la existencia de toda esta serie de derechos, los niños sufren a causa de la pobreza, la falta de hogar, los malos tratos, el abandono, las enfermedades que se pueden prevenir, la desigualdad en el acceso a la educación y la existencia de sistemas de justicia que no reconocen sus necesidades especiales. Estos son problemas que ocurren tanto en los países industrializados como en aquéllos que se encuentran en desarrollo.

El reto que ahora enfrenta la sociedad mexicana es el de brindar oportunidades no sólo a los individuos, sino a la familia, impulsar un desarrollo integral, fomentar el valor de la familia y promover habilidades emocionales y de comunicación.

La familia será así beneficiaria y aliada para la prevención y la superación de la vulnerabilidad no sólo ante la pobreza, la inseguridad, entre otros, sino también ante la ruptura y las debilidades que enfrenta la sociedad mexicana.

En México hay 22,790,188 hogares familiares¹⁷ 1, lo que representa que más del 95% de las personas viven con alguien de su familia. Ello da cuenta de la centralidad de ésta en la comunidad.

17 INEGI. Censo 2005.

Las perspectivas de la sociedad misma acerca de la familia son una dimensión de ésta como valor social. Por una parte, la familia es lo más importante para 9 de cada 10 personas, y en 2 de cada 3 casos, se ayudan entre parientes; por otra, la convivencia se hace cada vez más difícil, lo que se refleja en un alto índice de violencia doméstica (1 de cada 4 hogares), en abandono y ruptura familiar. Se observa una disminución en los matrimonios y un aumento en los divorcios. Estos factores restan oportunidades y desarrollo y exponen a los miembros de la familia a una mayor vulnerabilidad.

En la convivencia cotidiana, una quinta parte de los adultos nos dice que no hay “muestras de cariño” en su hogar, mientras que en un 51.4% hay “gritos, imposición” (40.3%) o “problemas permanentes” (22.5%).¹⁸

La población de jóvenes (de 18 a 29 años) es de 21 millones, según el II Censo de Población y Vivienda de INEGI de 2005, lo que representa cerca del 20% de la población total del país.

Según estimaciones, la población de jóvenes alcanzará su máximo histórico en el año 2011. Ello implica que la magnitud de este grupo social llegará a 21.5 millones de personas, y a partir de ese momento comenzará a reducir su tamaño, fundamentalmente debido al gradual envejecimiento de la población, hasta alcanzar 17 millones en 2030 (13.6% del total) y 15 millones en 2050 (11.8% del total).¹⁹

Según la Encuesta Nacional de Juventud 2005, los jóvenes de entre 18 y 29 años realizan principalmente actividades de estudio y/o trabajo, siendo más común que los de 18 a los 24 años se dediquen solamente al estudio, y los de los 25 a los 29 años, solamente al trabajo. En ambos casos hay también alrededor de un 30% que no estudia ni trabaja. Asimismo, los varones tienen mayor escolaridad que las mujeres.

Un 37.5% de los jóvenes abandonan los estudios entre los 15 y los 17 años, seguido de los jóvenes entre 18 y 20 años, con un 25.6%, y en tercer lugar los de 12 a 14 años, con un 21.8%, siendo el primer motivo de abandono de los estudios la necesidad trabajar, en un 42.4% de los casos.

Más de la mitad de los jóvenes (10.9 millones) son económicamente activos, y representan el 23% de la población trabajadora del país. Según la Encuesta Nacional de Empleo 2004, alrededor del 53% de los jóvenes labora en el sector informal de la economía o en actividades ligadas al sector servicios.

En la adolescencia y la juventud se registran las tasas de desempleo abierto más elevadas, con un 5.4%. Esto da pie a que el 16.8% de los jóvenes señalara que ha pensado en migrar a los Estados Unidos.

El rango de edad del primer embarazo de las jóvenes se concentra fundamentalmente entre los 18 y los 20 años, con 14.5%, seguido de quienes tenían menos de 18 años, con 26.8%, entre los 21 y 23 años, son 20.7%, y más de 23 años, 10%. Los jóvenes unidos o casados representan sólo 23.9% del total, y quienes alguna vez han estado unidos conforman el 2.4%.

En cuanto a los problemas que enfrentan los jóvenes, las drogas y el alcohol ocupan el primer lugar, en un 74.4% de los hombres y un 67.4% de las mujeres. En segundo lugar consideran la falta de trabajo, y en tercera, los problemas de la nación.

18 *Idem*

19 SEGOB -CONAPO. Comunicado de prensa 34 /06. (11 de agosto de 2006) p.

En México, las personas entre 5 y 17 años que se encuentran estudiando son 27,701,373, y en ese mismo rango de edad no estudian 534,197. Las niñas, niños y adolescentes que viven en hogares nucleares son 26,694,189, y en hogares extensos 10,457,683. Las adolescentes (12 a 17 años) que tienen al menos un hijo son 869,074; es decir el 2.29%.

OBJETIVO 18

Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.

Estrategia 18.1

Impulsar el fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como a instituciones públicas y privadas que proporcionen servicios asistenciales a población vulnerable, estableciendo los enlaces requeridos conforme a la normatividad vigente, a efecto de brindarles la asistencia social, jurídica y de gestión administrativa que sea necesaria y proporcionar el tratamiento adecuado a los problemas que se enfrentan en materia familiar.

Es importante ofrecer servicios de apoyo y orientación social y jurídica a las familias, buscando que los conflictos de intereses familiares se diriman en cordialidad y tiendan a la obtención de acuerdos que beneficien a las parejas involucradas, y a la vez se evite que los menores sufran daños que alteren su desarrollo psicosocial.

Estrategia 18.2

Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.

El apoyo a la dieta de familias en situaciones de desamparo, a través de un apoyo alimentario directo, es una herramienta fundamental para propiciar el desarrollo de habilidades y conocimientos para el mejoramiento sostenible de sus condiciones de desamparo.

Estrategia 18.3

Desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar. Toda la generación nueva de información y análisis acerca de las familias mexicanas es susceptible de contribuir a la formación de nuevos indicadores de efectividad de las políticas públicas que se están implementando. A su vez, la evaluación de políticas ha de permitir el mejoramiento de éstas sobre nuevas definiciones y diseños de acción pública.

Estrategia 18.4

Asignar recursos específicos para la aplicación de una perspectiva familiar. En la medida en que se vaya avanzando en materia familiar, se irá considerando la pertinencia y la necesidad de asignar más recursos a las políticas de familia. No sólo se tendrán nuevas políticas, sino mejores impactos de éstas sobre la población beneficiada.

OBJETIVO 19

Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

Estrategia 19.1

Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad. El fortalecimiento de la familia contribuye directamente al bienestar juvenil y a su integración en la sociedad. El bienestar juvenil aglutina diversos aspectos de la vida de las personas que van desde la salud física y mental, la existencia de las condiciones de vida digna, hasta la disponibilidad de tiempo y espacio para el desarrollo de la creatividad y el sano esparcimiento, todo ello en un clima de respeto a la identidad personal y a la diversidad. El desarrollo integral de los jóvenes plantea como premisa fundamental la inclusión de quienes, por situaciones diversas tales como características físicas, geográficas, económicas, de género, entre otras, requieren de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Estrategia 19.2

Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad.

Todo esto con el fin de incorporar a los jóvenes en el desarrollo productivo y tecnológico del país para mejorar su calidad de vida, haciendo especial énfasis en la promoción de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad económica y social.

Estrategia 19.3

Edificar una cultura cívico-democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.

Se sumarán así a la sociedad jóvenes tolerantes, plurales, conscientes de sus derechos y responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, con su entorno y consigo mismos.

OBJETIVO 20

Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

Estrategia 20.1

Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

Los programas alimentarios generan beneficios sostenibles para la sociedad, ayudan a superar las condiciones de vulnerabilidad de la población y propician circunstancias para el desarrollo familiar integral.

Estrategia 20.2

Impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil. Es necesario prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que enfrentan las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección familiar e infantil.

Estrategia 20.3

Promover la instalación de los comités de seguimiento y vigilancia de la aplicación de la convención de los derechos del niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando.

Estrategia 20.4

Desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar.

Cultura y esparcimiento.**3.8 Cultura, arte, deporte y recreación.**

México es una nación orgullosa de la riqueza milenaria de una cultura que se ha manifestado en muy diversas formas a lo largo de la historia. Hoy, los mexicanos tienen un horizonte formidable de retos y logros y un pasado glorioso al cual volver la mirada. El futuro sólo tiene sentido en función de ese pasado y de un presente que debe asumirse con pasión y orgullo para engrandecer a la patria, dignificando el destino de cada mexicana y de cada mexicano. La cultura de México es la suma de lo mejor del pasado y del presente.

Es la voz viva de un pueblo; es el colorido de expresiones que distinguen al país en el mundo. Por ello, el Gobierno de la República considera que fortalecer nuestras manifestaciones culturales es fortalecer a México, y este mismo razonamiento se aplica al arte, el deporte y la recreación. Lamentablemente, las brechas existentes en la sociedad mexicana impiden que gran parte de la población tenga acceso a estos aspectos esenciales del desarrollo humano, por lo que este Plan incluye estrategias y líneas de acción para revertir esta situación.

El Gobierno de la República prestará especial atención a las políticas públicas que inciden en el arte, la cultura, el deporte y la recreación, al considerarlas actividades centrales para la salud y vitalidad de la sociedad. Se realizarán esfuerzos importantes por ampliar el alcance y la profundidad de la acción pública en materia de cultura y arte. Igualmente, se fortalecerán las diversas formas de recreación sana y edificante para que sean accesibles a más mexicanos. Se impulsará también la práctica del deporte en sus diversas manifestaciones para que más mexicanos se ejerciten y se superen a sí mismos en disciplinas físicas que los conviertan en ejemplo y orgullo de su comunidad y de la nación.

OBJETIVO 21

Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.

Se avanzará en el cumplimiento de este objetivo mediante las siguientes estrategias:

Estrategia 21.1

Impulsar la apreciación, reconocimiento y disfrute del arte y las manifestaciones culturales por parte de la población. La política cultural del Gobierno de la República ofrecerá y alentará una

oferta amplia de manifestaciones culturales y artísticas, tanto de las expresiones nacionales como del arte y la cultura universales, que promueva la participación de toda la población no sólo como espectadores sino también como practicantes. De este modo se consolidarán y ampliarán los públicos existentes y se logrará además que la población en general asocie más el disfrute del tiempo libre a manifestaciones artísticas y culturales como componente indispensable de su desarrollo humano y social.

Para lograr estos propósitos, un complemento importante será el fortalecimiento de la educación artística profesional y la promoción de distintas modalidades de cursos y talleres de apreciación en todas las disciplinas artísticas, enfocadas principalmente a los sectores de la población con menor acceso a estas manifestaciones. En todas las líneas de acción de la política cultural, se solicitarán y tomarán en cuenta la opinión y las propuestas de la comunidad artística e intelectual de México.

De igual forma, se fortalecerán la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en el sistema educativo. Para ello será necesario complementar la estrategia, de prolongar el horario de permanencia de niños y jóvenes en las escuelas.

Una parte considerable de la inversión en infraestructura cultural será destinada a programas de mantenimiento y renovación de los espacios y servicios que ahora funcionan, pues ésta es una demanda reiterada de comunidades que han visto deteriorarse las instalaciones culturales de las que disponen. La conservación, la renovación y el mantenimiento de la infraestructura para la actividad cultural en todos los órdenes será una prioridad para la presente administración.

Se dará continuidad al estímulo y a la producción cultural y artística tanto de creadores y grupos independientes como de comunidades y medios públicos de comunicación.

Se fortalecerán los programas de difusión cultural entre grupos y sectores de la población que por distintas causas han permanecido lejos de las manifestaciones culturales y artísticas, insistiendo en el carácter recreativo y placentero del arte y la cultura.

En concordancia con el apartado de pueblos y comunidades indígenas de este Plan, una de las principales líneas de acción será la ampliación de los medios de difusión de las culturas y el arte indígenas. La diversidad cultural de México no sólo requiere reconocimiento, sino también de una decidida promoción, en especial entre niños y jóvenes, pues es una de las fortalezas de la nación.

Unir las capacidades de dependencias gubernamentales educativas y culturales con las representaciones de México en el exterior es fundamental para intensificar la difusión de la riqueza cultural y artística de manera sistematizada y planificada, como una verdadera política de Estado. El intercambio cultural es, sin duda, uno de los principales elementos de conocimiento, aceptación y respeto entre las naciones. Se dará un impulso especial al intercambio cultural con los pueblos de América Latina y el Caribe.

El fomento del turismo cultural será un instrumento detonador del desarrollo regional. Ésa será una de las formas de unir esfuerzos con el sector privado para generar financiamiento, fuentes de empleo, difusión y, desde luego, protección para el patrimonio cultural.

Una línea de acción prioritaria en la política cultural del Gobierno de la República será el respaldo a las distintas manifestaciones de la cultura y el arte populares: artes plásticas, escénicas y literarias, y sus manifestaciones actuales como fotografía, video y las opciones en Internet.

Especial relevancia tiene el impulso a la creación y exhibición cinematográficas, por ser la creación fílmica una expresión de la identidad y la idiosincrasia nacionales que día a día obtiene mayor prestigio en el país y en el extranjero.

Con el fin de dar sustento sólido a los esfuerzos de registro y preservación del patrimonio cultural y artístico, se respaldará el estudio y la investigación de la cultura y el arte nacionales, así como las instituciones de educación en estos campos para atender con suficiencia la demanda de formación, especialización y estudios avanzados en las distintas disciplinas.

Se promoverá que en las instituciones federales y locales se adapten los espacios culturales para su disfrute por las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Un programa cultural al que debe darse un impulso sustancial es el de fomento a la lectura.

Los libros seguirán siendo la mejor fuente de conocimiento y recreación. Para dar a este programa la proyección que amerita, será necesaria la participación del conjunto de sectores que participan en la educación y la cultura: los profesores, intelectuales, artistas, servidores públicos de las instituciones culturales y artísticas, organizaciones de la sociedad civil, así como de las autoridades escolares, las instituciones de educación superior y la iniciativa privada. Promover la lectura es hoy una responsabilidad compartida de gobierno y sociedad, por lo que se promoverá un uso intensivo de las bibliotecas públicas y se diseñarán fórmulas para fomentar esta actividad en las zonas rurales.

Estrategia 21.2

Apoyar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, para que la educación artística y los bienes y servicios culturales alcancen a un mayor número de mexicanos.

Se promoverá el diálogo intercultural entre regiones, grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas. Para ello es necesaria la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de encontrar conjuntamente, y en comunicación con las diversas comunidades artísticas y culturales, formas de desarrollo e intercambio cultural entre entidades federativas y municipios, apoyados por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y sus instituciones sectorizadas.

Estrategia 21.3

Realizar un extenso programa cultural con motivo del bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución que aliente la participación de artistas, intelectuales, científicos, instituciones culturales y educativas de toda la nación.

Este programa incluirá la difusión y la divulgación de la historia de México, la reflexión sobre lo que se ha alcanzado como nación y sobre aquello que habrá de lograrse para las siguientes generaciones. Para ello se realizarán actividades en el ámbito académico, espectáculos y exposiciones, celebraciones, renovación y conservación de infraestructura cultural en recintos, escuelas y monumentos, así como en divulgación y promoción, sin descuidar la presencia internacional en México de manifestaciones artísticas específicas.

OBJETIVO 22

Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.

Estrategia 22.1

Promover la apertura y operación de espacios de entretenimiento sano, en los que distintos grupos sociales y de edad encuentren actividades atractivas para su entretenimiento y recreación.

ción de acuerdo con gustos compartidos, para el uso de su tiempo libre. Una característica de las sociedades abiertas es contar con ofertas amplias para la recreación y el entretenimiento, por lo que será importante impulsar el crecimiento de la oferta cultural y artística en diferentes ámbitos y en todas las regiones.

Se impulsará la creación de espacios de entretenimiento alternos, así como la multiplicación de talleres de artes plásticas, escénicas y literarias, para que la población en todas las regiones pueda participar y aprovechar la riqueza cultural y artística, y también para alentar la creación de pequeños y medianos negocios.

OBJETIVO 23

Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.

Estrategia 23.1

Estimular la formación y consolidación de una cultura deportiva entre todos los grupos sociales y de edad, en todas las regiones del país. La importancia del ejercicio físico es reconocida universalmente como factor esencial en el cuidado de la salud, no sólo del cuerpo sino también de la mente en todos los grupos poblacionales, sin importar su edad. Por eso, se impulsará el desarrollo de una cultura deportiva dentro y fuera de las escuelas, en las ciudades y en el campo.

El deporte es la mejor manera de alejar a los niños y jóvenes de los riesgos de las adicciones, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. Por eso se intensificará la construcción de infraestructura deportiva tanto en las comunidades rurales como en las urbanas. Será una de las líneas de trabajo del programa de acción comunitaria en la estrategia integral de combate a la pobreza.

Como en el caso de la cultura, se utilizará una parte de la inversión en este rubro para la remodelación, ampliación y equipamiento de instalaciones existentes.

En la política deportiva es necesario coordinar el trabajo desde las federaciones de las distintas disciplinas, de instituciones públicas y privadas deportivas para estimular la práctica del deporte entre los jóvenes.

Es indispensable promover y propiciar la práctica del deporte desde la infancia. La escuela primaria debe aprovecharse como una vitrina que reconozca y aliente el potencial deportivo de los niños de México como la base del sistema deportivo nacional. En los países donde se ha desarrollado una cultura del deporte y en los que su práctica es generalizada entre la población, surgen los atletas que se convertirán en deportistas de alto rendimiento.

Mediante el seguimiento de torneos y campeonatos locales y regionales se fortalecerá la identificación de los mejores deportistas. Se otorgarán becas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, primero como aficionados y más tarde como profesionales. Se buscarán fuentes complementarias de financiamiento para la construcción y funcionamiento de centros de alto rendimiento por especialidad deportiva.

Estrategia 23.2

Propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para la construcción de canchas deportivas como un medio eficaz para promover la práctica de los deportes. Se alentará la construcción de infraestructura deportiva y se procurará que

ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes, incluidos los de pista y campo. Los campeonatos municipales, estatales y regionales merecen una infraestructura digna que permita el desarrollo de vocaciones deportivas y la detección de talentos susceptibles de recibir apoyos mayores.

Complementariamente, será necesario fortalecer las instalaciones para el desarrollo del deporte de alto rendimiento en diversas especialidades, sobre todo de aquéllas en que el potencial de los mexicanos sea mayor y conforme se vaya manifestando en el futuro.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza.

Es momento de convertir la sustentabilidad ambiental en un eje transversal de las políticas públicas. México está aún a tiempo de poner en práctica las medidas necesarias para que todos los proyectos, particularmente los de infraestructura y los del sector productivo, sean compatibles con la protección del ambiente. Es necesario que el desarrollo de nuevas actividades económicas en regiones rurales y semirurales contribuya a que el ambiente se conserve en las mejores condiciones posibles. Todas las políticas que consideran la sustentabilidad ambiental en el crecimiento de la economía son centrales en el proceso que favorece el Desarrollo Humano Sustentable.

La sustentabilidad ambiental requiere así de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Esta es una premisa fundamental para el Gobierno Federal, y en este Plan Nacional de Desarrollo se traduce en esfuerzos significativos para mejorar la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial. La sustentabilidad ambiental será un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, por lo que, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, se incorporarán consideraciones de impacto y riesgo ambientales, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales. Asimismo, se promoverá una mayor participación de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto en este esfuerzo. La consideración del tema ambiental será un eje de la política pública que esté presente en todas las actividades de gobierno.

El cuidado del ambiente es un tema que preocupa y ocupa a todos los países. Las consecuencias de modelos de desarrollo, pasados y actuales, que no han tomado en cuenta al medio ambiente, se manifiestan inequívocamente en problemas de orden mundial como el cambio climático. El Gobierno de la República ha optado por sumarse a los esfuerzos internacionales suscribiendo importantes acuerdos, entre los que destacan el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; el Convenio de Estocolmo, sobre contaminantes orgánicos persistentes; el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; la Convención sobre el Comercio Internacional de

Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estos acuerdos tienen como propósito hacer de México un participante activo en el desarrollo sustentable.

Aunque el modelo global de desarrollo ha propiciado mejoras en algunos países y regiones, el medio ambiente y los recursos naturales continúan deteriorándose a una velocidad alarmante. Información científica reciente muestra que los impactos ambientales derivados de los patrones de producción y consumo, así como las presiones demográficas, podrían provocar transformaciones masivas en el entorno que enfrentarán las generaciones futuras. El cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la lluvia ácida, el incremento de los residuos municipales e industriales, la contaminación del suelo y el agua por metales pesados y desechos tóxicos, la pérdida de recursos forestales, la desertificación, la sobreexplotación de los recursos hídricos y la pérdida de la biodiversidad serían algunas de sus consecuencias.

Por su nivel de desarrollo económico, la gran diversidad de sus recursos naturales, su situación geoestratégica y su acceso a distintos foros internacionales, México se ubica en una posición privilegiada para erigirse como un interlocutor importante para el diálogo y la cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo. Así, el país ha participado en los esfuerzos de cooperación internacional con el objetivo de contribuir a la consolidación de una agenda basada en principios claramente definidos y apoyada por instituciones sólidas. Asimismo, ha contribuido activamente a la construcción de la agenda ambiental internacional, impulsando los principios de equidad y responsabilidad común. A la fecha, México ha suscrito cerca de 100 acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable, y ha realizado aportaciones importantes tanto al desarrollo de los regímenes internacionales de carácter global, como de aquellos enfocados a la atención de asuntos regionales.

Para que el país transite por la senda de la sustentabilidad ambiental es indispensable que los sectores productivos y la población adopten modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos naturales. El Gobierno Federal favorecerá esta transformación, para lo cual diseñará las políticas y los programas ambientales en estrecha coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales. En este esfuerzo será imprescindible contar con la participación de los tres órdenes de gobierno.

Indudablemente, México enfrenta grandes retos en todos los aspectos de la agenda ambiental. Esta agenda comprende temas fundamentales como la conciliación de la protección del medio ambiente (la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental) con la competitividad de los sectores productivos y con el desarrollo social. Estos temas pueden atenderse desde tres grandes líneas de acción: aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del medio ambiente, y educación y conocimiento para la sustentabilidad ambiental.

Frenar el creciente deterioro de los ecosistemas no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos.

Por ello, el análisis de impacto ambiental en las políticas públicas debe estar acompañado de un gran impulso a la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a los mexicanos de hoy y mañana.

La perspectiva detrás de los objetivos y estrategias que se enuncian en este programa es invitar a todos los habitantes de la nación a participar en la construcción de un México capaz de llegar más allá de sus expectativas actuales y posicionarlo como un actor importante en los temas de sustentabilidad ambiental en la arena internacional.

Diagnóstico.

El estado que guardan los elementos constitutivos del medio ambiente debe entenderse desde una perspectiva integral; ya que los cambios en alguno de estos elementos conducen a nuevos cambios en otros, y así sucesivamente. La generación de objetivos y estrategias en este documento parte de esa premisa y se estructura en seis apartados: agua, bosques y selvas, cambio climático, biodiversidad, residuos sólidos y peligrosos, y un conjunto de instrumentos transversales de política pública en materia de sustentabilidad ambiental.

En el caso del agua, es importante atender aspectos de protección de las aguas superficiales y de los mantos acuíferos, ya que su disponibilidad por habitante se está reduciendo debido a factores demográficos y climáticos. Asimismo, muchos de los cuerpos de agua presentan niveles de contaminación importantes, haciéndolos inadecuados para el consumo humano. Es de gran importancia atender la calidad de los cuerpos de agua, ya que su contaminación contribuye al deterioro ambiental. Es imprescindible que los municipios se sumen a esta tarea, desarrollando políticas que fomenten el uso racional y la reutilización del agua para lograr un equilibrio entre la disponibilidad y la demanda, además de reducir el deterioro de los cuerpos receptores.

Es impostergable incrementar la eficiencia de la utilización del agua en la agricultura, ya que se trata del principal uso del recurso y su eficiencia promedio es de únicamente 46%.

En relación con los bosques y selvas, el avance de las fronteras agropecuaria y urbana, así como la deforestación, la tala clandestina, los incendios, la introducción de especies no nativas, entre otros factores, ha tenido un efecto negativo en el territorio nacional. El bosque se ha visto como una fuente inagotable de madera, sin considerar que su recuperación toma tiempo. Paradójicamente, los beneficios económicos y ambientales para las comunidades aún no son aprovechados del todo. Frenar la deforestación, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo, es una tarea ineludible para el país.

En relación con el cambio climático, el impacto de los gases de efecto invernadero es cada vez más evidente.

En México, el consumo de combustibles fósiles es el factor que genera en mayor medida dichos gases, lo cual se ve agravado por la falta de un sistema de transporte eficiente que reduzca su generación. Las prácticas agrícolas y pecuarias dañinas, así como el atraso tecnológico en gran parte de la industria, contribuyen también a la emisión de gases de efecto invernadero.

La protección de los ecosistemas y su biodiversidad se ha convertido en un asunto de Estado. México es el cuarto país del mundo con mayor riqueza biológica. Sin embargo, es también uno de los países donde la biodiversidad se ve más amenazada por la destrucción de ecosistemas, lo que implica una responsabilidad a nivel internacional. Este proceso destructivo es, en buena medida resultado de la falta de recursos y actividades económicas alternativas de las comunidades que los explotan. En este sentido, la falta de oportunidades para el uso sustentable de la vida silvestre ha sido un factor muy importante.

Los ambientes costeros y oceánicos poseen una elevada riqueza biológica que contribuye a la megadiversidad y a la actividad económica de las zonas costeras y marinas del país. La riqueza natural de estas regiones atrae diversas actividades económicas como la agropecuaria,

la extracción de hidrocarburos, el turismo, la industria, la acuicultura y la pesca; desafortunadamente, el desarrollo desordenado de éstas y otras actividades, así como el crecimiento poblacional han provocado graves problemas en ecosistemas altamente vulnerables. En México, 14.9% de la población se asienta en áreas costeras y las políticas públicas en torno a estas zonas han sido mayoritariamente sectorizadas y han carecido además de una visión sustentable e integral de desarrollo económico y social. Esto ha provocado que los esfuerzos realizados no tengan el impacto deseado.

El manejo de residuos sólidos se ha caracterizado por la falta de planeación e infraestructura. Aunado a ello, la ausencia de espacios para su disposición ha generado conflictos entre municipios y entidades federativas. Los residuos peligrosos agregan un nivel de complejidad al problema, ya que no se han desarrollado suficientes espacios para su confinamiento. Los residuos depositados inadecuadamente tienden a contaminar los mantos freáticos y a degradar los suelos, haciéndolos inadecuados para cualquier uso.

El deterioro del medio ambiente está frecuentemente asociado a la falta de oportunidades para amplios sectores de la población. Bajo la óptica del Desarrollo Humano Sustentable, la generación de oportunidades para estos sectores libera a algunos ecosistemas o reservas de la biosfera del efecto de depredación ocasionado por las actividades de subsistencia propias de las comunidades.

Los efectos globales del deterioro ambiental traen consigo impactos adversos, entre los cuales destacan: I) modificación espacial, temporal y cuantitativa de lluvias y sequías, así como de la distribución de escurrimientos superficiales e inundaciones; II) incremento en la frecuencia de incendios forestales e intensificación de los procesos de deforestación, mayor erosión, liberación de carbono y pérdida de biodiversidad; III) reducción o desaparición de ecosistemas forestales del territorio nacional; IV) reducción o extinción de poblaciones de especies silvestres; V) disminución de zonas aptas para la producción primaria de alimentos y modificación de la productividad agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; y VI) elevación del nivel del mar y la consecuente modificación de ecosistemas costeros y marinos, con cambios en la distribución y disponibilidad de los recursos pesqueros más sensibles a los cambios de temperatura, y en las corrientes que atraviesan los mares mexicanos.

La solución a esta problemática requiere atender temas puntuales de la agenda ambiental, así como realizar acciones a escala nacional, que trasciendan las esferas de actuación de una sola dependencia o institución gubernamental, y que involucren la participación activa de la sociedad en su conjunto.

Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

4.1 Agua.

Los problemas asociados con el suministro, drenaje y tratamiento de las aguas, así como el impacto que éstos tienen en la vida nacional, hacen necesaria una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización. Establecer el acceso al agua como un derecho inalienable, así como garantizar la gestión integral de los recursos hídricos con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, constituyen los grandes retos del sector hidráulico; sólo asumiendo plenamente su solución se podrá asegurar la permanencia de los sistemas que hacen posible satisfacer las necesidades básicas de la población.

El manejo inadecuado de los recursos hídricos ha generado problemas, como la proliferación de enfermedades por la falta de agua potable o por su contaminación, y la imposibilidad

de garantizar el abasto a futuro debido al agotamiento de los mantos. Es común que quienes menos recursos tienen paguen más por el agua potable, lo cual impide romper el círculo transgeneracional de la pobreza.

El cuidado de los acuíferos y de las cuencas hidrológicas es fundamental para asegurar la permanencia de los sistemas que hacen posible el abasto para cubrir las necesidades básicas de la población.

La disponibilidad de agua en México presenta una desigual distribución regional y estacional que dificulta su aprovechamiento sustentable. En el norte del país, la disponibilidad de agua por habitante alcanza niveles de escasez críticos, mientras que en el centro y en el sur es abundante. Entre los años 2000 y 2005, la disponibilidad por habitante disminuyó de 4,841 m³/año a 4,573 m³/año, y los escenarios estudiados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), así como las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), indican que, para el año 2030, la disponibilidad media de agua por habitante se reducirá a 3,705 m³/año.

La demanda se incrementará debido al crecimiento económico, principalmente en zonas en las que los acuíferos tienen baja o nula disponibilidad de agua. Es urgente racionalizar el uso del agua para evitar que el desarrollo económico y social se vean obstaculizados por su escasez, ya que la reserva se reduce en 6 km³ por año. Bajo esta perspectiva, el agua ha pasado de ser un factor promotor de desarrollo a ser un factor limitante.

De la extracción total de agua en el país, 77% se destina a la actividad agropecuaria, 14% al abastecimiento público y 9% a la industria autoabastecida, agroindustria, servicios, comercio y termoeléctricas.

Los distritos y unidades de riego abarcan 6.4 millones de hectáreas de las más de 20 millones dedicadas a esta actividad, y en ellas se genera el 42% del valor total de la producción agrícola. En contraste, la mayoría de los agricultores siembra en 14 millones de hectáreas de temporal, de las cuales obtienen con gran incertidumbre cosechas modestas. Los distritos de riego emplean 48.5% del agua destinada al sector agropecuario. El 69% del agua que se extrae de los acuíferos se usa en el riego agrícola. Actualmente, sólo se realizan acciones para tecnificar y mejorar la producción en 2.6 millones de hectáreas en regiones húmedas. El uso del agua para la agricultura es muy poco eficiente, alcanzando solamente el 46% si se consideran los procesos de conducción y asignación, así como su forma de uso.

Del agua dedicada al abastecimiento público, el 64% proviene del subsuelo. Los acuíferos abastecen a 72 millones de personas, 80% de las cuales viven en ciudades. En 2005, la cobertura nacional de agua potable fue de 89.2%, mientras que la de alcantarillado fue de 85.6%. La cobertura de estos servicios en el medio rural es menor. Para el año 2005 alcanzó 71.5% en agua potable y 58.1% en alcantarillado. Adicionalmente, las fugas de la red de agua potable oscilan a nivel nacional entre 30 y 50%.

Por todo lo anterior, es evidente que el abatimiento del rezago existente en materia de infraestructura para el suministro de agua potable, el establecimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado, y el tratamiento de aguas residuales, constituyen uno de los grandes retos que enfrentará México en los próximos años. Es imprescindible invertir en tecnologías que permitan hacer un mejor uso de este recurso, incluyendo el uso de plantas desaladoras, tecnologías avanzadas para riego y reciclaje de aguas residuales.²⁰

20 1 Foro Mundial del Agua. (2006). Reporte final, p. 116. Disponible en: www.worldwaterforum4.org.mx/files/report/InformeFinal.pdf

En cuestión de aguas residuales industriales, se generan 178 m³/s, de los cuales únicamente se trata el 15% en cerca de 1,800 plantas de tratamiento, mientras que los 151 m³/s restantes son descargados a cuerpos receptores sin ningún tratamiento.

Ante esta situación, se han establecido los siguientes objetivos y estrategias:

OBJETIVO 1

Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Asegurar el abasto de agua potable a las comunidades que aún no reciben el servicio es un objetivo prioritario; asimismo, será necesario tomar medidas de prevención para mantener el abasto regular en las regiones que actualmente ya lo reciben. Para la consecución de este objetivo se requiere no sólo incrementar la capacidad de distribución de agua, sino también tomar medidas orientadas a lograr el uso eficiente, el aprovechamiento sustentable y la reutilización.

Estrategia 1.1

Promover el desarrollo de la infraestructura necesaria para atender las necesidades existentes de servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Es necesario incrementar el abasto de agua potable utilizando criterios de sustentabilidad; para ello se buscará trabajar con los gobiernos locales y con la iniciativa privada. Es necesario determinar las necesidades reales de agua de la población cantidad y calidad, así como las demandas de la economía, promoviendo en todo momento la cultura del buen uso de este recurso. Esto conducirá a implementar mejores medidas de mantenimiento para prevenir y evitar las fugas de agua que afectan la red de distribución y el desperdicio en los sistemas de riego agrícolas.

Se promoverá la certificación de los Organismos Operadores de Agua y su autonomía, y se apoyará a aquellos municipios que avancen decididamente en el tratamiento de sus aguas residuales y que apliquen medidas para su reutilización.

Estrategia 1.2

Incentivar una cultura del agua que privilegie el ahorro y uso racional de la misma en el ámbito doméstico, industrial y agrícola.

Será importante revisar y actualizar la legislación y reglamentación sobre los usos y aprovechamiento del líquido en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, así como en las actividades productivas, particularmente en el sector agropecuario. Asimismo, se establecerán los mecanismos necesarios para hacer cumplir las obligaciones fiscales y administrativas asociadas al uso del agua.

Estrategia 1.3

Promover el desarrollo y difusión de tecnologías más efectivas y eficientes para la potabilización, uso y tratamiento del agua.

Se requiere mejorar la eficiencia de conducción en redes urbanas y de riego agrícola. Será necesario desarrollar eventos de trascendencia nacional para funcionarios de los gobiernos estatales, a fin de difundir información sobre el estado de las tecnologías del agua, así como el establecimiento de redes de trabajo y proyectos cooperativos que generen valor agregado en la potabilización, uso y tratamiento del agua. Particularmente, se impulsará la modernización tecnológica en los sistemas de riego agrícola.

OBJETIVO 2**Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.**

Es necesario fortalecer el papel del Registro Público de Derechos de Agua como instrumento dinámico de toma de decisiones en materia de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de recursos hídricos. Para ello, es indispensable depurar el padrón de usuarios agrícolas considerando a éstos como los principales usuarios del agua.

Un lineamiento fundamental para el uso y conservación del agua en este Plan Nacional de Desarrollo es que se debe tener una estrategia integral de manejo sustentable del recurso que considere tanto la atención a los usos consuntivos del agua, como el mantenimiento de los ecosistemas, en un marco de participación social y de administración equitativa con la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Las principales estrategias para el manejo del agua se orientarán tanto a evitar al máximo las descargas de agua contaminada a los cauces de ríos y mares, como a mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico. Adicionalmente, se desarrollará e implementará una política integral de reducción de los volúmenes de aguas contaminadas y de tratamiento de aguas residuales para alcanzar el tratamiento del 60% de ellas al final del sexenio. Esta política incluirá, incentivos para la construcción de plantas de tratamiento, así como para la reutilización de las aguas tratadas.

Se buscará institucionalizar los mecanismos implementados para que beneficien a las generaciones actuales y a las futuras.

Se integrarán las estrategias necesarias para la creación de Bancos de Agua con el propósito de realizar de manera regulada operaciones de transmisión de derechos de agua entre los usuarios.

Estrategia 2.1

Fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores de agua.

Se apoyará el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector, impulsando el mantenimiento y operación de obras hidráulicas y la administración de los servicios asociados a ellas. Es necesario integrar una propuesta de planeación hidráulica consistente en el tiempo (corto, mediano y largo plazo) y entre los diferentes niveles de operación (nacional, regional, estatal y cuenca hidrológica).

Estrategia 2.2

Expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas.

Una cultura del agua supone maximizar su tratamiento y reciclaje. Es por ello que la instalación y modernización de las plantas de tratamiento y su operación permanente será una tarea importante en todas las regiones de la República Mexicana. Se buscará, entre otros, el desarrollo e implementación de sistemas para la captación, tratamiento del agua de lluvias y reinyección a mantos acuíferos, de tal forma que se incremente la oferta de este tipo de agua.

Estrategia 2.3

Promover el manejo integral y sustentable del agua desde una perspectiva de cuencas.

El agua debe ser considerada un bien escaso, de manera que se establezcan mecanismos para reducir su desperdicio y evitar su contaminación. Una prioridad en esta materia será la conservación de los ecosistemas terrestres y acuáticos vinculados con el ciclo hidrológico. Para ello, será necesario considerar el proceso completo del manejo del agua, desde su extracción

hasta su descarga, incluyendo los usos doméstico, industrial y agrícola. Aquí se deberán establecer las condiciones de extracción máxima del recurso, de manera que las vedas oficiales logren el equilibrio hídrico.

Es importante evitar que los mantos acuíferos, tan importantes para nuestra subsistencia, muestren sobre-explotación o intrusión salina, pues actualmente la mayor parte de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales. Se debe también evitar al máximo las descargas de agua contaminada al mar y sancionar severamente a quienes derramen contaminantes al agua, ya sea en cauces de río o mares.

Estrategia 2.4

Propiciar un uso eficiente del agua en las actividades agrícolas que reduzca el consumo de líquido al tiempo que proteja a los suelos de la salinización.

Se deben desarrollar estrategias y programas de ahorro y recuperación de agua a través de todo tipo de medidas que busquen la preservación del recurso y reduzcan la pérdida de la capacidad productiva de los suelos por su salinización.

Se buscará alcanzar la sustentabilidad del agua de riego a través de la modernización y rehabilitación de la infraestructura hidroagrícola, no sólo aquella necesaria para tecnificar el riego y reducir el consumo de agua, sino también la relacionada con la extracción y transporte del líquido. Adicionalmente, se reforzarán los programas enfocados a cuantificar los volúmenes de agua asignada a riego agrícola para facilitar la gestión integral del recurso.

4.2 Bosques y Selva.

En la mayoría de los casos, el desarrollo de las actividades de los distintos sectores productivos no toma en cuenta el valor de los ecosistemas como los espacios donde se dan los procesos naturales que sostienen la vida y proveen los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de la sociedad. Entre estos procesos, conocidos como servicios ambientales, están la purificación del aire y la captación del agua, la mitigación de las sequías e inundaciones, la generación y conservación de los suelos, la descomposición de los desechos, la polinización de los cultivos y de la vegetación, la dispersión de semillas, el reciclaje y movimiento de nutrientes, el control de plagas, la estabilización del clima y el amortiguamiento de los impactos de fenómenos hidrometeorológicos extremos, entre otros. La pérdida de selvas y bosques se debe principalmente a factores humanos. Uno de los principales efectos de la deforestación que padece el país es la degradación del suelo. En la evaluación del estado de los suelos en México, publicada en 2003, se reporta que 45.2% del territorio nacional sufre algún proceso de degradación del suelo causada por el hombre. El desconocimiento del potencial de los bosques y selvas conduce a su conversión para usos diversos. Entre 1976 y 2002, las superficies dedicadas a la agricultura y los agostaderos inducidos han aumentado en cerca de 5 millones de hectáreas cada una. Con respecto a 1976, esto representa un incremento del 20% en el caso de la agricultura, y del 35% en el de los agostaderos.

La tasa de transformación neta del total de los ecosistemas terrestres a otros usos de suelo está disminuyendo, pasando de cerca de 469 mil hectáreas al año entre 1976 y 1993, a poco más de 337 mil hectáreas anuales entre 1993 y 2002. La transformación neta de los ecosistemas arbolados también se ha reducido, pasando de 348 mil hectáreas al año durante la década 1990-2000 (0.5%), a una tasa estimada de 260 mil hectáreas anuales entre 2000-2005 (0.4%). Sin embargo, la pérdida de vegetación primaria arbolada es aún muy alta.

El cambio de uso de suelo para la expansión de la superficie agropecuaria, así como para actividades extractivas e infraestructura, a expensas de la vegetación natural, son variables importantes en el proceso de deforestación. Por este motivo, es fundamental la coordinación intersectorial para la formulación de políticas sustentables de desarrollo que disminuyan la degradación de los ecosistemas forestales y, por tanto, los bienes y servicios que proporcionan.

La conversión de los bosques y selvas a otros usos conlleva efectos adversos, aunque a corto plazo pueda parecer que existan algunos efectos positivos. La deforestación magnifica los efectos de sequías y huracanes, propicia erosión, azolvamiento en cuerpos de agua, aumento de escorrentía y reducción en la recarga de los acuíferos. Esto conlleva una reducción del valor ecológico, social y económico de los bienes y servicios que los bosques y selvas proveen.

Las áreas forestales de México están habitadas por 13.5 millones de personas. Incluyen 23,111 ejidos y comunidades, con presencia de 43 etnias que se caracterizan por sus altos índices de marginación y pobreza. Para esta población, el desarrollo de las ocupaciones rurales no agrícolas puede ser un factor importante para incrementar sus ingresos.

OBJETIVO 3

Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México.

En la presente Administración, será prioritario proteger la cobertura vegetal del país e incrementar la superficie bajo esquemas de protección y de manejo sustentable. Para la conservación y manejo de los bosques y selvas se fortalecerá la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, junto con el programa Pro Árbol y otros esquemas de manejo sustentable, coadyuvarán en la atención a los problemas de marginación y pobreza, para así generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En este sentido, se apoyarán proyectos para reforestar con especies nativas; se reforzarán las políticas de prevención y control de incendios forestales; se promoverá la realización de estudios y proyectos regionales y programas especiales para el manejo sustentable de bosques y selvas; se fortalecerán los instrumentos preventivos, como la evaluación de impacto ambiental; se promoverán esquemas de manejo sustentable de los recursos naturales, como unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y las áreas protegidas estatales y municipales, y se generará infraestructura, vías de comunicación, caminos rurales y lo que sea indispensable para dar un nuevo y fortalecido impulso al aprovechamiento forestal sustentable, incluyendo el establecimiento de plantaciones forestales y el fomento del ecoturismo. Igualmente, se combatirá la tala clandestina aprovechando los recursos legales disponibles.

El desarrollo de conocimiento científico y tecnológico será también una prioridad en este rubro, por lo que se buscará apoyar estudios, proyectos regionales y programas especiales para el manejo adecuado de los bosques y su aprovechamiento sustentable.

Estrategia 3.1

Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional como esquema de conservación de ecosistemas.

Con el fin de recuperar la cobertura forestal del país, se incrementarán los apoyos destinados a las acciones de reforestación, incluyendo su protección y mantenimiento, así como para obras de conservación y restauración de suelos, diagnóstico y tratamiento fitosanitario. Estas

acciones se realizarán con la participación directa de los dueños de los terrenos con aptitud forestal para mejorar la efectividad de los programas, a la vez que se generan empleos en las zonas rurales.

Atendiendo a las necesidades del país y en apoyo a los esfuerzos internacionales, se ha establecido el compromiso de plantar la cuarta parte de los árboles que se van a plantar en todo el mundo, es decir, 250 millones de árboles en 2007, con la idea de revertir las tasas de deforestación en México y disminuir la pérdida de hectáreas de bosques y selvas. El programa Pro Árbol se constituye como uno de los instrumentos más significativos en esta materia, disminuyendo la tala clandestina y promoviendo la conservación de bosques y selvas primarios. A través de éste y otros programas se pretende, al final del sexenio, haber reforestado 3 millones de hectáreas.

Estrategia 3.2

Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.

Se buscará que el sector forestal incremente el bienestar de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de las regiones forestales, a través del mejoramiento y diversificación de las actividades productivas y del aprovechamiento de servicios tales como el ecoturismo, con programas que impulsen el aumento de las capacidades productivas y la competitividad dentro de los márgenes de sustentabilidad de los ecosistemas. Para esto será necesario incorporar a los silvicultores en la toma de decisiones del sector, promoviendo las formas de organización locales y regionales que den sentido social al desarrollo. Se apoyará la integración y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, las plantaciones forestales comerciales para disminuir la presión sobre los bosques naturales, los ordenamientos territoriales comunitarios y otros instrumentos afines.

Estrategia 3.3

Diseñar e instrumentar mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas.

Se promoverá la creación de mercados locales e internacionales para el pago de servicios ambientales que no dependan de la transferencia de recursos federales para su mantenimiento, con mecanismos afines al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). También se perfeccionarán los instrumentos mediante los cuales se paga por los costos de mantener la cobertura vegetal que se requiere para generar servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad, la captura de carbono y la infiltración del agua al subsuelo.

Estrategia 3.4

Desarrollar e implementar programas integrales para el análisis, prevención y control de incendios forestales.

Los incendios afectan gravemente los ecosistemas forestales en distintas regiones del país, por lo que es necesario mejorar los sistemas de prevención y control de los mismos. Se diseñarán políticas ambientales y agropecuarias para tener un control más efectivo y actuar de manera oportuna y coordinada en el combate a los incendios forestales.

Los incendios forestales, debidos en su mayoría a un deficiente manejo del fuego en los predios agropecuarios, así como al descuido humano, afectan en diversos grados a los ecosistemas forestales. Estos siniestros emiten grandes cantidades de gases que contribuyen al efecto invernadero y que son nocivos para la salud humana.

Es necesario generar conciencia sobre el uso adecuado del fuego en los sistemas agropecuarios, para lo cual se requiere de la participación de todos los actores del sector rural. Se continuarán fortaleciendo las acciones de prevención, detección y combate de incendios forestales con tecnologías de punta, así como con el incremento de la participación de brigadas federales, estatales y comunitarias con equipo y capacitación adecuados.

Estrategia 3.5

Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.

Con el incremento de los recursos destinados a los programas de desarrollo forestal sustentable se crearán alternativas productivas sustentables que evitarán el cambio de uso de suelo en terrenos forestales para desarrollar actividades distintas a las silvícolas o de servicios ambientales, y la reconversión de tierras agropecuarias marginales a plantaciones forestales comerciales.

En este marco, es necesario impulsar programas, como el Procampo Ecológico, que apoyen el manejo sustentable de los ecosistemas nativos que proveen servicios ambientales, como la protección del suelo.

Estrategia 3.6

Fortalecer los procesos e iniciativas para prevenir y erradicar la impunidad de los delitos ambientales contra la flora y fauna del país.

La protección de las especies silvestres de nuestro país constituye uno de los retos más importantes de la gestión ambiental; la actividad agrícola y pecuaria, la introducción de especies exóticas, la cacería y tráfico de especies, han provocado que existan en México especies amenazadas o en peligro de extinción.

4.3 Biodiversidad

El territorio nacional alberga casi todos los paisajes naturales del planeta, desde zonas desérticas hasta selvas exuberantes, pasando por matorrales tropicales y páramos de altura casi en contacto con nieves perpetuas.

Aunque sólo ocupa el 1.4% de la superficie terrestre, en el territorio nacional se encuentra 10% del total mundial de especies conocidas, muchas de las cuales son endémicas, lo que convierte a México en uno de los llamados países "megadiversos". En cuanto a número de especies, México es el quinto país en plantas, cuarto en anfibios, segundo en mamíferos y segundo en reptiles. También tiene la mayor cantidad de especies de pinos y cactáceas del mundo, y es uno de los cinco centros de origen de las plantas comestibles cultivadas, como el maíz, el frijol, la vainilla, entre otros.

En el caso del maíz, México tiene una diversidad caracterizada por una gran cantidad de variedades mejoradas, tradicionales o criollas y parientes silvestres que se cultivan en diversas regiones. A través del tiempo, las comunidades rurales e indígenas han logrado esta diversidad que representa un legado para la humanidad.

El maíz es base de la alimentación de los mexicanos que, además de ser un bien comercial, constituye una parte fundamental de la cultura, por lo que la conservación y protección de sus variedades es una prioridad nacional.

Acompañando a su diversidad biológica, México cuenta con una gran diversidad cultural, y ambas están relacionadas. Las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de

la biodiversidad. Cerca de 18 millones de hectáreas, de los 24 millones que ocupan los pueblos indígenas, están cubiertas por vegetación primaria y secundaria. La mitad de las selvas húmedas y de los bosques de niebla y la cuarta parte de los bosques templados están en territorios indígenas. En las partes altas de las cuencas donde habitan comunidades indígenas se capta el 21.7% de toda el agua del país. Esto muestra la importancia de esas comunidades y de los territorios que ocupan para la conservación de la biodiversidad y el aporte de servicios ambientales.

La transformación, sobreexplotación y contaminación de los ecosistemas, así como la introducción de especies invasoras y el cambio climático, son causas directas de la pérdida de la biodiversidad. Una de las causas principales de sobreexplotación de los ecosistemas es el tráfico ilegal de plantas y animales. Muchas y muy distintas especies mexicanas se exportan ilegalmente a diversos países, sobretodo plantas que llegan a representar entre 60 y 70% del comercio ilegal.

Para el periodo 1996-2003, se calculó que los costos monetarios del deterioro ambiental, incluyendo los desastres naturales, representaron un promedio anual de aproximadamente 10.36% del PIB en México. De no detenerse esta situación, el crecimiento económico del país, así como el bienestar de todos los mexicanos, se verá seriamente comprometido.

OBJETIVO 4

Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país.

La conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna del país requiere de un mayor conocimiento para lograr su manejo sustentable. Los mecanismos más efectivos para la conservación de la biodiversidad son el establecimiento de áreas naturales protegidas y los esquemas de manejo sustentable que permiten integrar la conservación de la riqueza natural con el bienestar social y el desarrollo económico.

Estrategia 4.1

Impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión.

Incrementar el conocimiento sobre la biodiversidad del país es un aspecto fundamental para apoyar la toma de decisiones e instrumentar acciones efectivas en materia de conservación y desarrollo sustentable. No obstante que el inventario de la riqueza biológica de México es reconocido como uno de los mejores del mundo, su integración es una tarea permanente, por lo que será necesario apoyar estudios científicos a nivel regional y nacional.

Estrategia 4.2

Aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional.

La riqueza natural es un patrimonio de toda la nación, por lo que su utilización sustentable debe suponer beneficios, especialmente para las comunidades poseedoras de dicha riqueza y del conocimiento tradicional asociado a ella. Por esto, será prioritaria la protección de los centros de origen de la biodiversidad.

Por la importancia del capital natural como herramienta para el combate a la pobreza, se incrementará la superficie protegida de ecosistemas representativos, de alta biodiversidad o amenazados, así como la superficie donde los recursos naturales se manejen de manera sustentable.

Decretar nuevas áreas protegidas y establecer otras modalidades de conservación, resulta estratégico para avalar la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad, así como para proveer certeza. Adicionalmente, la certificación de las unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre ofrece certeza al consumidor en los mercados internacionales.

Estrategia 4.3

Atender de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción.

Es fundamental promover las acciones necesarias para la recuperación, protección y uso responsable de aquellas especies de flora o fauna silvestre que, por su valor cultural, económico o de relevancia para los ecosistemas, deben ser recuperadas con urgencia.

OBJETIVO 5

Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico.

El patrimonio natural del país es la base del desarrollo económico. Para evitar que se frene este desarrollo, es necesario modificar los patrones de producción y consumo y aprovechar la riqueza natural para producir bienestar y riqueza para todos los mexicanos.

Para conservar y poder aprovechar este patrimonio, se requiere un desarrollo económico basado en el uso eficiente de los recursos naturales, la generación de valor agregado y en el desarrollo de capacidades que ofrezcan más y mejores oportunidades para todos los mexicanos.

Los programas y estrategias de las distintas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. Un aspecto fundamental para lograr la sustentabilidad ambiental del país es que los habitantes de las zonas rurales, especialmente en donde se concentra la biodiversidad, cuenten con opciones para desarrollar actividades productivas que les permitan mejorar sus condiciones de vida sin dañar la naturaleza. En este sentido, es necesario promover el manejo sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de actividades productivas alternativas como el ecoturismo y el turismo ambientalmente responsable.

El proceso de conciliación de lo ambiental con el desarrollo social y económico supone una valoración económica de los bienes y servicios ambientales, así como de su apreciación efectiva por parte de la sociedad.

Estrategia 5.1

Impulsar la instrumentación de tecnologías más limpias y amigables con el medio ambiente entre los sectores productivos del país.

El aprovechamiento eficiente de los recursos naturales es un elemento indispensable para reducir la demanda de los mismos y garantizar su disponibilidad en el futuro. Aunado a lo anterior, las materias primas y la energía que no se aprovechan en los procesos de producción se transforman en contaminantes y en efectos negativos a la salud humana y al ambiente, aumentando los costos de atención médica, afectando en muchos casos el equilibrio y la capacidad de los ecosistemas para proveer servicios ambientales.

Se fomentará la modernización tecnológica y el uso de tecnologías limpias en el sector productivo para reducir la presión sobre los recursos naturales, disminuir la contaminación y aumentar el valor agregado de las actividades económicas.

Se prestará especial atención a las pequeñas y medianas empresas mediante la difusión de información, la asistencia técnica y financiera y el desarrollo de capacidades para una gestión empresarial sustentable.

Estrategia 5.2

Fomentar el ecoturismo como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Se fomentará el ecoturismo a través de un esquema de trabajo intersectorial, que sirva como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Se apoyará el desarrollo de empresas ecoturísticas comunitarias como fuentes de desarrollo para la población local, especialmente en zonas marginadas y comunidades indígenas, capacitando a las poblaciones anfitrionas e involucrándolas en la planificación y desarrollo de los proyectos.

Estrategia 5.3

Impulsar el manejo sustentable de los recursos naturales a través de proyectos productivos rurales.

Conservar el patrimonio natural a través de la restauración y corrección de los daños generados hasta el momento, para evitar colapsos y mejorar la calidad de vida del ser humano.

En este sentido, resulta fundamental fortalecer la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2012, que tiene su sustento en los grupos que poseen una gran proporción de los ecosistemas naturales y dependen directamente de los servicios ambientales que éstos proveen.

Protección al medio ambiente

4.4 Gestión y justicia en materia ambiental.

Al producir y consumir bienes y servicios se utilizan recursos y se generan residuos, afectando el entorno y la calidad de vida de la población.

El Gobierno Federal tendrá como prioridad aplicar una estrategia de gestión ambiental efectiva, transparente, eficiente, y expedita que garantice el cumplimiento de la legislación pertinente sin obstaculizar las actividades productivas. Lo anterior facilitará la reducción de la contaminación ambiental, el adecuado manejo de los residuos peligrosos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La gestión ambiental considerada como el conjunto de acciones que realiza la sociedad para conservar y aprovechar los recursos naturales, generando con ello las condiciones que permitan el desarrollo de la vida en todas sus formas, es un elemento fundamental para armonizar las actividades productivas y el cuidado del medio ambiente.

En este contexto, la gestión ambiental estará orientada fundamentalmente a propiciar la prevención, control y reversión de los procesos que generan la contaminación, el agotamiento y degradación de los recursos naturales y promover su aprovechamiento sustentable, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, se orientará a acercar la función pública al ciudadano, otorgar certeza jurídica a los agentes sociales y a lograr la integridad y transversalidad de la acción pública.

OBJETIVO 6**Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.**

Una gestión ambiental integral, transversal y eficiente que contribuya al crecimiento y desarrollo sustentable del país debe basarse en la aplicación efectiva de la ley.

De esta manera, la gestión ambiental se enfocará en diversos aspectos relacionados con la prevención y control de la calidad del aire, el manejo adecuado de materiales y residuos, la realización de actividades riesgosas en forma segura y el fortalecimiento de los instrumentos de política y gestión ambiental.

Estrategia 6.1

Promover el desarrollo de prácticas de gestión ambiental que contribuyan a la competitividad y el crecimiento económico.

Las tendencias demográficas indican que cada vez más mexicanos requerirán de oportunidades de empleo y de bienes y servicios ambientales. Para evitar que se frene el desarrollo de México y, aprovechar cabalmente el capital natural del país, se deben modificar los patrones de producción y consumo actuales.

Las prácticas de gestión ambiental son un instrumento que favorece el uso eficiente de los recursos naturales y mejoran el desempeño y la competitividad de las actividades productivas. Éstas se dan tanto por la autoridad como por los agentes productivos.

En el ámbito gubernamental, la eficiencia en el manejo de trámites y licencias, y en la provisión de asesorías y otros servicios, representa un factor determinante para facilitar las actividades económicas y en general para contribuir a la competitividad del sector productivo.

En el ámbito de la producción de bienes y servicios, será necesario fomentar prácticas de gestión ambiental que logren procesos productivos y productos más eficientes y con un mejor desempeño ambiental que, a su vez, favorezcan la incursión en nuevos mercados internacionales competitivos.

Estrategia 6.2

Fomentar la participación del sector privado en la incorporación de prácticas y ecoeficiencia en sus actividades productivas y en el desarrollo de la infraestructura ambiental.

Se requiere un desarrollo económico eficiente basado en el uso adecuado de los recursos naturales, la generación de valor agregado y en el desarrollo de capacidades que ofrezcan más y mejores oportunidades para todos los mexicanos.

Los programas y estrategias de las distintas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Deberán reconocerse los esfuerzos de los agentes productivos en la reducción del consumo de recursos naturales y de generación de descargas y emisiones contaminantes mediante esquemas de certificación y reconocimiento ambiental que incentiven estas prácticas de mejora continua en el desempeño ambiental.

Estrategia 6.3

Promover el establecimiento y respeto de un marco jurídico garante del desarrollo sustentable de actividades económicas.

El marco jurídico ambiental requiere una revisión a fin de dotar a la gestión ambiental de los instrumentos necesarios para hacer cumplir la garantía de un medio ambiente sano y la protección a los recursos naturales. Para ello se trabajará de manera coordinada con el Poder Legislativo y los diversos sectores de la sociedad, en un proceso de análisis y adecuación de los textos legales que rigen en la materia.

Estrategia 6.4

Asegurar la adecuada aplicación del marco jurídico por parte de la autoridad, así como garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales a través de acciones de inspección, vigilancia y reparación de daños.

La actuación de la autoridad administrativa observará estrictamente el marco jurídico ambiental y lo hará cumplir en todos los sectores cuyas actividades afecten la integridad del medio ambiente y los ecosistemas a través de los instrumentos de inspección y vigilancia, así como la instauración de procedimientos de reparación de daños ocasionados por los infractores.

Se trabajará en el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia en materia ambiental.

OBJETIVO 7

Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.

La transversalidad de las políticas públicas para la sustentabilidad ambiental es meta prioritaria para el Gobierno Federal. Su propósito es que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial, se traduzcan en resultados conmensurables que abonen a la sustentabilidad del desarrollo.

El Estado puede favorecer y estimular esto si diseña e implementa políticas y programas ambientales compartidos por las dependencias de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos estatales y municipales. En la búsqueda de la sustentabilidad es indispensable contar con estrategias que favorezcan la coordinación de acciones intra e intersectoriales, a nivel general y en espacios territoriales específicos, en condiciones y modalidades que aseguren que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.

Estrategia 7.1

Establecer criterios de sustentabilidad ambiental en los programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El desarrollo sustentable debe regir toda la actividad de la Administración Pública Federal, por lo que los programas y estrategias de sus distintas dependencias y organismos serán diseñados tomando en cuenta los tres elementos indispensables para alcanzar el desarrollo sustentable, esto es, el beneficio social, el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Para ello, todas las actividades del Gobierno Federal deberán incluir criterios de sustentabilidad que estarán plasmados en los programas sectoriales. Estos criterios estarán contenidos en un Código de Uso Ambiental.

Los sectores productivos deberán considerar políticas de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, eficiencia económica y generación de valor agregado.

OBJETIVO 8**Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental.**

El Estado debe favorecer y estimular el tránsito del país hacia el desarrollo sustentable, para ello es indispensable el diseño e implementación de políticas ambientales con acciones compartidas entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como con la participación de los otros poderes, asegurando que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.

A través de ello se reforzará la integralidad y congruencia de las políticas de desarrollo económico, el bienestar social y el cuidado del ambiente; asimismo, se podrán compartir recursos públicos y promover su mayor eficacia y eficiencia.

Estrategia 8.1

Diseñar e instrumentar mecanismos que promuevan y faciliten la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en los programas y acciones relacionados con la sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad ambiental sólo puede lograrse con base en la corresponsabilidad y participación de los diferentes órdenes de gobierno. Para ello es necesario que, en el marco del respeto de las diferentes jurisdicciones, se diseñen mecanismos efectivos de coordinación, con reglas claras de participación, que faciliten el trabajo cooperativo y las sinergias que ofrezcan valor agregado a los proyectos de los tres órdenes de gobierno.

Estrategia 8.2

Participar activamente en los esfuerzos internacionales en pro de la sustentabilidad ambiental.

La agenda ambiental internacional de México ha crecido de manera importante al tiempo que los temas ambientales han ocupado la atención de la comunidad internacional. La participación de México en los diferentes foros ayuda a precisar programas y proyectos de interés nacional, al tiempo que permiten acceder a nuevas e importantes fuentes de información en temas como derivados del patrón de ocupación del territorio, y es especialmente necesario en los mares y costas, así como en la delimitación de la frontera agropecuaria de bosques y selvas.

Los acuerdos internacionales una vez ratificados por el Senado se convierten en leyes que deben cumplirse, ya que también permiten al país acceder a fondos internacionales para atender las prioridades nacionales de cuidado y protección del medio ambiente; además, posicionan a México en el contexto internacional como activo participante en el desarrollo sustentable del planeta.

México seguirá siendo un actor relevante en todos los foros ambientales internacionales que resulten prioritarios. En la lucha contra el cambio climático, México participará en aquellos foros que no se limiten a trasladar la acción de mitigación a lugares donde resulte menos costoso. Se requiere aumentar la escala global de mitigación.

4.5 Ordenamiento ecológico.

El ordenamiento ecológico del territorio representa uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable, promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales.

OBJETIVO 9

Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Para lograr la sustentabilidad ambiental es necesario coordinar acciones entre los tres órdenes de gobierno, de modo que se identifique la vocación y el potencial productivo de las distintas regiones que componen el territorio nacional. De esta manera, se orientarán las actividades productivas hacia la sustentabilidad ambiental. La prioridad se centrará en formular, expedir, ejecutar, evaluar y modificar, desarrollar y publicar los ordenamientos ecológicos del territorio, incluyendo zonas costeras y marinas. Se pretende formular políticas para el manejo integral de los recursos naturales que permitan una estrecha coordinación entre estados y municipios, para concluir los ordenamientos ecológicos locales en las zonas con alto potencial de desarrollo turístico, industrial, agropecuario, acuícola y pesquero.

Estrategia 9.1

Instrumentar acciones para ejecutar el ordenamiento ecológico del territorio nacional.

Con el ordenamiento ecológico general del Territorio se pretende orientar las acciones, programas y proyectos de la Administración Pública Federal mediante la construcción de un esquema de planificación integral del territorio nacional que identifique, bajo criterios de sustentabilidad, las áreas prioritarias para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como las áreas con mayor aptitud para la realización de las acciones y programas de los diferentes sectores del desarrollo y la construcción concertada de los lineamientos y estrategias ecológicas coherentes con los planes y programas de la Administración Pública Federal.

Para avanzar en esta estrategia se impulsará la coordinación institucional y se generará sinergia entre los sectores de la Administración Pública Federal estrechamente vinculados con el uso y manejo del territorio nacional; y se promoverá la realización y/o instrumentación de ordenamientos ecológicos en áreas prioritarias del territorio nacional.

Estrategia 9.2

Desarrollar políticas para el manejo integral y sustentable de los océanos y costas.

Sólo a través del ordenamiento se fortalecerá la sustentabilidad en mares y costas. Debe cuidarse que haya una constante recuperación de las especies marinas que se pescan y que se tenga una normatividad clara y transversal en cuanto al aprovechamiento sustentable y la conservación de recursos marinos y costeros, para que todos los sectores involucrados asuman el compromiso de protegerlos y conservarlos.

Fortalecer la sustentabilidad de mares y costas a través del ordenamiento ecológico, conducirá a mantener y recuperar la riqueza natural de estas las regiones. Esto requiere un esquema de planeación integral, que ordene y gestione el desarrollo de las actividades sociales y productivas como la petrolera, turística y pesquera. Asimismo, es necesario establecer herramientas y mecanismos para la prevención y adaptación ante la vulnerabilidad a la que están expuestos los ecosistemas y las poblaciones humanas.

El desarrollo de este instrumento de planeación ambiental generará reglas eficaces para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y permitirá establecer lineamientos para corresponsabilizar a los sectores sociales en su cuidado, en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada a lo largo del litoral del país.

Estrategia 9.3

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

Uno de los componentes naturales importantes en la determinación de la aptitud del uso del territorio lo constituye el suelo. Identificar su potencialidad y su deterioro permitirá identificar las áreas de mayor aptitud para la realización de las diferentes actividades sectoriales y promover la armonización de las competencias de los tres órdenes de gobierno para el uso del suelo.

De esta manera se recuperará y mantendrá la productividad de los suelos y el valor del patrimonio productivo de sus poseedores.

4.6 Cambio climático.

El uso de combustibles fósiles y tecnologías industriales atrasadas, el cambio de uso del suelo y la destrucción de millones de hectáreas forestales están provocando un aumento en la concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera. De acuerdo con estimaciones de la comunidad científica, se requiere un esfuerzo global para reducir las emisiones, ya que de lo contrario, en el año 2100 las concentraciones de CO₂ en la atmósfera podrían generar una variación de la temperatura de entre 1.1 y 6.4° C. Entre las posibles consecuencias de este calentamiento global están: la elevación de la temperatura de los océanos, la desaparición de glaciares, la elevación del nivel del mar, el aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climatológicos extremos, como sequías e inundaciones debido a una mayor evaporación de agua y superficies oceánicas más calientes, entre otros. Este cambio afectaría severamente la disponibilidad de agua, la continuidad de los servicios ambientales que producen los ecosistemas, y tendría importantes efectos en la salud humana.

Se estima que en 2002 México generó el equivalente a 643,183 millones de toneladas de CO₂ equivalente, volumen que lo sitúa dentro de los 15 principales países emisores, con una contribución de alrededor de 1.5% de las emisiones globales. En lo que respecta a las fuentes responsables de emisiones, corresponde 61% al sector energético; 7% a los procesos industriales; 14% al cambio de uso de suelo (deforestación); 8% a la agricultura y 10% a la descomposición de residuos orgánicos, incluyendo las plantas de tratamiento de aguas residuales y los rellenos sanitarios. Dentro del sector energético en particular, la generación de electricidad representa 24% de las emisiones; el uso de combustibles fósiles en el sector manufacturero e industria de la construcción 8%; el transporte 18%; los sectores comercial, residencial y agrícola 5%; y las emisiones fugitivas de metano durante la conducción y distribución del gas natural, otro 5%. México ejecutará acciones tendientes a disminuir los efectos del cambio climático fomentando la eficiencia en la generación y uso de energía, incluyendo el transporte, las energías renovables y el uso de tecnologías de bajas emisiones en los procesos industriales y en el transporte, así como frenando la deforestación y reduciendo las emisiones de otros gases de efecto invernadero.

OBJETIVO 10

Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Como signatario del Protocolo de Kioto, México ha aprovechado, aunque aún de manera incipiente, el potencial para generar proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Al respecto, se están desarrollando actividades estratégicas para instrumentar este tipo de proyectos, tales como el aprovechamiento de metano en rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, granjas agropecuarias, minas de carbón y en instalaciones petroleras, o la generación de energía eléctrica a través de fuentes renovables (eólica, biomasa, hidráulica, solar).

Un tema central en esta tarea es la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero en sectores estratégicos en los que existen cobeneficios muy importantes como la eficiencia energética, la competitividad industrial, la seguridad y el cuidado al medio ambiente.

Estrategia 10.1

Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía.

Para lograrlo, es indispensable el impulso de energías bajas en intensidad de carbono como la energía eólica, geotérmica y solar.

A su vez es indispensable integrar políticas de promoción de transporte público bajo en emisiones, establecer incentivos fiscales para promover proyectos energéticos sustentables, realizar una valoración económica de los beneficios de este tipo de energías y, finalmente, fomentar la investigación en tecnologías de menor intensidad energética.

Deberá apoyarse la formulación de un marco jurídico más favorable para el impulso de energías de fuentes renovables.

Estrategia 10.2

Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte.

Basándose en políticas de ahorro energético y promoción de productos eficientes en el uso de energía del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, se promoverán el uso de lámparas ahorradoras de energía y el aislamiento térmico en la vivienda, así como la sustitución de equipos altamente consumidores de energía en la industria.

En el diseño de vivienda nueva, se integrarán criterios de uso eficiente de energía.

En el sector industrial es necesario identificar oportunidades de reducción de GEI en el marco de sus actividades y proceso, y alentar a las empresas a participar en esquemas de mercados de reducción de emisiones. Asimismo, la industria, particularmente la cementera, siderúrgica y azucarera, tiene un importante potencial de cogeneración de energía. Esa cogeneración evitará emisiones de GEI y mayor consumo de energía. También habrá que desincentivar el uso de combustóleo.

Estrategia 10.3

Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares.

Para lograrlo es necesario contar con combustibles más limpios y establecer incentivos económicos que promuevan el uso de vehículos más eficientes y la renovación de la flota vehicular, y utilizar las compras del gobierno para impulsar ese mercado. Se deberán establecer normas y estándares que obliguen a incrementar la eficiencia de los nuevos vehículos y limitar

así las emisiones de CO₂. Se necesitan establecer en todo el país programas periódicos y sistemáticos de inspección y mantenimiento vehicular, así como sistemas eficientes de transporte público e impulsar el transporte ferroviario.

Estrategia 10.4

Fomentar la recuperación de energía a partir de residuos.

Se apoyarán proyectos de investigación aplicada enfocados al desarrollo de tecnologías de recuperación de energía a partir de residuos, de manera que se aproveche el potencial de los desechos generados por diversas actividades.

OBJETIVO 11

Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.

Para enfrentar los efectos del cambio climático será necesario desarrollar capacidades preventivas y de respuesta ante los impactos adversos previsibles. Éstas incluyen la generación de información y conocimiento sobre la vulnerabilidad de distintas regiones y sectores del país, así como de los impactos potenciales, el desarrollo de estrategias específicas y el trabajo coordinado de las distintas instancias del gobierno y la sociedad.

Estrategia 11.1

Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y quehacer de los distintos sectores de la sociedad.

De no iniciarse un proceso de adaptación, la vulnerabilidad ante el cambio climático puede ir en aumento, por lo que resulta prioritario crear una cultura preventiva para los proyectos económicos y de desarrollo.

Diseñar y desarrollar capacidades nacionales de adaptación es un elemento indispensable y urgente en la planeación del desarrollo. Para ello se promoverá la consideración de los riesgos asociados con el cambio climático en las iniciativas de desarrollo socioeconómico. Esto requerirá la integración y coordinación de disciplinas, instituciones y grupos expertos los cuales deberán considerar aspectos tales como los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria, las condiciones de pobreza y desigualdad social, así como otros factores que pueden condicionar la capacidad adaptativa.

La evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y las posibilidades de adaptación al cambio climático de los distintos sectores deberán integrarse y adecuarse considerando las características de los distintos ámbitos geográficos regionales o subregionales de México, con el objeto de orientar las estrategias de uso, planificación y gestión del territorio.

En este sentido se buscará preservar y fortalecer las funciones de amortiguamiento que existen en las cuencas hidrológicas y ecosistemas costeros, restaurar cuerpos de agua que permitan mantener las capacidades de almacenamiento de agua, fortalecer al Servicio Meteorológico Nacional, los sistemas de vigilancia epidemiológica y al Sistema Nacional de Protección Civil, desarrollar estrategias de conservación de suelos, entre otras acciones.

Estrategia 11.2

Desarrollar escenarios climáticos regionales de México.

Para disponer de información precisa sobre los impactos del cambio climático en nuestro territorio, se requiere sistematizar la información climática, geofísica y oceánica y desarrollar

nuevos estudios de clima a escalas nacional y regional. También hace falta mayor y mejor información científica sobre el comportamiento de los ecosistemas ante el cambio climático.

Es imperativo el uso de información climática en la planeación y en la toma de decisiones sobre acciones preventivas o de emergencia ante un evento extremo ya que esta información, no es sólo útil para prevenir efectos desfavorables, sino también para el aprovechamiento de ciertos eventos favorables.

Estrategia 11.3

Evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos.

La vulnerabilidad ante la variabilidad climática y a los efectos del cambio climático tiene que ver con factores como el crecimiento poblacional, la pobreza, las condiciones de salud pública, las características de los asentamientos humanos, la existencia y condiciones de la infraestructura disponible y el deterioro ambiental.

Una de las tareas fundamentales en el desarrollo de capacidades de adaptación ante el cambio climático es la generación de conocimiento científico estratégico para la toma de decisiones. Por ello, es de suma importancia generar información científica junto con los estados y municipios vulnerables, enfocada al diseño de mecanismos de monitoreo de la vulnerabilidad de los diversos sectores y regiones ante el fenómeno, así como desarrollar estudios sobre la definición de umbrales de sensibilidad de los sistemas socioambientales, y la identificación de oportunidades que los cambios esperados pueden ofrecer.

Estrategia 11.4

Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático.

La educación y la sensibilización de la sociedad desempeñan un papel muy importante en la reducción de los riesgos que supone el cambio climático, particularmente en aquellos sectores de la población que son más vulnerables a sus efectos.

Para ello se requiere desarrollar recursos educativos destinados a una amplia gama de usuarios, así como proporcionar capacitación a diversos actores sociales a fin de que puedan enfrentar los efectos del calentamiento global.

4.7 Residuos sólidos y peligrosos.

Cada año se generan en México alrededor de 40 millones de toneladas de residuos, de las cuales, 35.3 millones corresponden a residuos sólidos urbanos (RSU) y se estima que entre 5 y 6 millones de toneladas a residuos peligrosos (RP). La problemática asociada con los RP presenta dos grandes líneas: por un lado, la que se refiere a la presencia de sitios ya contaminados que requieren una solución; y por otro, la que se orienta a prevenir la contaminación proveniente de las fuentes en operación que los generan. La disposición inadecuada de los residuos peligrosos provoca diferentes afectaciones a los ecosistemas. En el año 2004 se identificaron en el país 297 sitios contaminados con RP, de los cuales 119 fueron caracterizados y 12 se encuentran en proceso de rehabilitación.

La infraestructura para dar un manejo adecuado a los residuos sólidos urbanos y peligrosos es aún insuficiente. La capacidad instalada en el país debe ser optimizada para contar con sistemas efectivos de manejo que permitan, por ejemplo, su aprovechamiento, recolección y reci-

claje de los residuos. La gestión integral de éstos constituye una fuente de oportunidades para generar mercados y cadenas productivas formales, mismas que requerirán de criterios de desempeño ambiental para aprovechar los materiales y/o el contenido energético de los residuos.

El problema de los residuos peligrosos en México sigue siendo un pendiente en el que el avance regulatorio deberá ser acompañado en forma equilibrada con el avance en las acciones necesarias para resolver el problema.

Es prioritario desarrollar el inventario nacional de residuos peligrosos y biológico infecciosos, y promover su manejo integral prestando una mayor atención a este rubro desde la perspectiva social, económico-financiera y cultural e institucional, a través de acciones e instrumentos de política regulatoria que promuevan la búsqueda de soluciones integrales, en coordinación con municipios y estados. Con ello se podrían desincentivar los usos informales e ilegales que se dan a ciertas corrientes de residuos y que, al no contar con el equipo de control adecuado, generan otros impactos ambientales, como es el caso del uso de aceites gastados en los hornos de las ladrilleras.

OBJETIVO 12

Reducir el impacto ambiental de los residuos.

Para atender el problema de la disposición inadecuada de los residuos en nuestro país se requerirá favorecer la valorización de los residuos, así como el diseño y construcción de infraestructura apropiada que permita la recolección, separación, reciclaje y disposición final de éstos. Además será necesario vigilar que se cumpla la normatividad vigente en las instalaciones y en las operaciones de manejo de residuos.

Un ejemplo es el aprovechamiento de los desechos orgánicos para la producción de biogás y la generación de electricidad, lo cual es especialmente rentable para los municipios.

Estrategia 12.1

Promover el manejo adecuado y el aprovechamiento de residuos sólidos con la participación del sector privado y la sociedad.

El manejo apropiado de los residuos sólidos representa un gran reto y una gran área de oportunidad para la realización de actividades económicas, sobretudo en las zonas urbanas. Bajo la perspectiva de que en muchos lugares del mundo se ha logrado un alto aprovechamiento de estos residuos, se buscará impulsar la participación del sector privado en proyectos de reciclaje, separación de basura, reutilización y confinamiento de desechos, y creación de centros de acopio. De igual manera, se desarrollarán y reforzarán mecanismos, incluyendo los normativos, para corresponsabilizar del manejo de estos residuos a las organizaciones que los generan, de tal manera que participen activamente en la recolección y reutilización de los mismos.

Estrategia 12.2

Promover el desarrollo de la infraestructura apropiada para la gestión integral de los residuos peligrosos.

El adecuado manejo de los residuos peligrosos requiere de infraestructura y tecnologías especializadas que aseguren la integridad de los ecosistemas y sobretudo la salud de la población. Para ello se requiere de un inventario que provea información sobre los generadores, las características de los residuos, los volúmenes que se producen y su distribución geográfica.

Se requerirá además, trabajando junto con el sector privado, de un apoyo decidido para la creación de sitios de confinamiento para estos residuos.

Estrategia 12.3

Intensificar las regulaciones y controles para la gestión integral de residuos peligrosos.

La identificación de las fuentes generadoras de residuos peligrosos que afectan al suelo y cuerpos de agua es imprescindible para establecer una estrategia de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental de aquellas instalaciones que generan una mayor cantidad de este tipo de residuos, con el propósito de controlar los efectos adversos a la salud y al medio ambiente.

Estrategia 12.4

Promover la remediación de suelos en sitios contaminados.

Para la efectiva remediación de los sitios contaminados será necesario desarrollar el inventario nacional de sitios contaminados y realizar acciones para su remediación, para así prevenir y reducir los riesgos a la salud y al ambiente utilizando las mejores tecnologías disponibles. Deberán gestionarse los recursos necesarios para un trabajo coordinado con los estados y municipios.

Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad del ambiente no es un asunto que el gobierno pueda asegurar y controlar por sí mismo, por lo que la sociedad en su conjunto debe participar en esta tarea, de manera informada y responsable. Para ello, es necesario expandir los mecanismos de conocimiento con que cuenta la sociedad.

La generación de conocimiento ambiental científico y técnico es un asunto prioritario para la sustentabilidad en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.

Para lograr los objetivos que se han planteado en este rubro, será necesario llevar a cabo, además de las estrategias ya mencionadas, importantes esfuerzos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, así como emprender iniciativas de carácter transversal para impulsar el logro de sinergias entre programas y proyectos, y poder dar resultados a lo largo y ancho del territorio nacional.

Muchas políticas relacionadas con el medio ambiente se han visto obstaculizadas por factores diversos; por ejemplo, es común que los ciudadanos no estén familiarizados con los problemas ambientales y no tengan claro cómo participar en su localidad para contribuir a la protección del medio ambiente. Quedan pendientes esfuerzos importantes en materia de educación y capacitación para la sustentabilidad.

Este reto, implica necesariamente la creación de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales. Aunado a un proceso de desarrollo tecnológico sustentable, la sociedad mexicana debe participar comprometidamente en la salvaguarda de los ecosistemas y en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social.

México necesita contar con mayor conocimiento acerca de los procesos ambientales que lo afectan; se requiere impulsar decididamente una agenda ambiental de investigación que incorpore los temas que son hoy aspectos prioritarios de México: el ordenamiento ecológico del territorio, en donde ocupan un lugar destacado los mares y costas; la fragmentación y degra-

dación de los ecosistemas; la contaminación atmosférica local y global; los residuos peligrosos y sustancias tóxicas; las cuencas hídricas; la conservación de especies prioritarias; entre otros. Una investigación ambiental basada en criterios científicos y con un compromiso social.

OBJETIVO 13

Generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada.

El gobierno mexicano debe fomentar los esfuerzos de investigación ambiental que se efectúan en distintas instituciones nacionales, buscando que cada día se dé una mayor vinculación entre la investigación y las políticas públicas. Será necesario fortalecer los mecanismos de financiamiento a la investigación, a la vez que fomentar la creación de redes de investigadores, que permitan realizar sinergias entre esfuerzos que hoy están aislados y efectuar un uso más eficiente de los recursos empleados.

Estrategia 13.1

Fortalecer las instituciones de investigación ambiental que propicie la ampliación del conocimiento y brinde alternativas válidas para el aprovechamiento sustentable del capital natural del país.

El Estado mexicano necesita fortalecer los organismos de investigación ambiental gubernamentales que, regidos bajo los conceptos de científicidad, objetividad y transparencia ofrezcan las mejores opciones para la toma de decisiones. Se requiere realizar un esfuerzo presupuestal para afianzar las estructuras de investigación, conservar los cuadros científicos con que cuenta el gobierno y ampliar los horizontes de la investigación. A la vez, debe seguirse apoyando el fondo sectorial para la investigación ambiental, ya que éste propicia, más conocimiento y la integración de instituciones de investigación de todo el país.

Estrategia 13.2

Ampliar la cooperación internacional en materia de investigación ambiental, que permita al país aprovechar los mecanismos de financiamiento existentes, que sirvan como complemento a los esfuerzos nacionales en este rubro.

La cooperación científica es uno de los mecanismos más directos para aumentar las capacidades de investigación. La utilización de recursos financieros disponibles en distintos organismos internacionales, la cooperación bilateral con agencias de medio ambiente en el desarrollo de proyectos comunes de investigación, y el intercambio de experiencias y expertos, son formas directas de cómo se puede aumentar el conocimiento y ampliar las capacidades de investigación en el país.

Estrategia 13.3

Extender y mejorar los canales de comunicación y difusión de la investigación ambiental para propiciar que más sectores sociales estén enterados de la problemática ambiental del país.

El círculo de la investigación debe complementarse con una difusión de los resultados que abarque no sólo a las autoridades del Estado mexicano, sino también a los ciudadanos. A las formas tradicionales de difundir la investigación realizada, como libros, revistas, y reportes de investigación, se añaden los canales de comunicación electrónica cuya cobertura permite

la consulta de información desde cualquier parte del país y del mundo. La tarea de la investigación tiene su complemento natural en la difusión de sus resultados, que es también una parte consustancial de la rendición de cuentas a que está obligado el Estado mexicano. Es imprescindible aumentar la producción editorial tanto en nuevos títulos ambientales, como en el tiraje editorial y accesibilidad electrónica.

4.9 Educación y cultura ambiental.

La viabilidad de los objetivos y estrategias en materia ambiental se verá reforzada si se promueve una cultura en la que se aprecien y respeten los recursos naturales de la nación. El desarrollo de esta cultura, si bien muestra un avance, debe ser reforzado en lo general e intensificado en lo particular para aquellos sectores de la población que, perteneciendo a grupos de edad adulta y avanzada, no son alcanzados por el sistema educativo escolarizado, y para aquellos que por sus condiciones socioeconómicas tienen preocupaciones más inmediatas. Sólo en la medida en que los ciudadanos comprendan el círculo vicioso que se da entre la pobreza, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro ambiental, será posible desarrollar mecanismos locales y regionales que permitan romperlo.

OBJETIVO 14

Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.

En relación a la educación ambiental y la capacitación para la sustentabilidad, se requiere mejorar los mecanismos actuales para que los ciudadanos de todas las regiones y edades valoren el medio ambiente, comprendan el funcionamiento y la complejidad de los ecosistemas y adquieran la capacidad de hacer un uso sustentable de ellos. El fomento a esta cultura ambiental es una de las obligaciones que tiene nuestra generación en la perspectiva de heredar condiciones sociales y ambientales que garanticen un medio ambiente adecuado para las siguientes generaciones.

Estrategia 14.1

Mejorar los mecanismos que el sistema educativo utiliza para dar a conocer y valorar la riqueza ambiental de nuestro país.

México fue el primer país en firmar la iniciativa de las Naciones Unidas que declaró al decenio 2005-2015 como la década de la educación para el desarrollo sustentable. Frente a este acuerdo, y considerando los grandes retos en la materia, es necesario construir una visión de la educación formal y no formal en pro de la sustentabilidad ambiental que fomente actitudes y comportamientos favorables que permitan garantizar el bienestar actual y futuro de todos los mexicanos; la formación de capacidades; el impulso a la investigación y la innovación científica y tecnológica; así como el seguimiento y la evaluación de programas y resultados. Esto conducirá a revisar y actualizar los programas de educación ambiental que se imparten en la escuela.

Para el cumplimiento de esta estrategia será necesario incorporar la educación ambiental para la sustentabilidad como enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, propiciando que trascienda hacia la sociedad en general. Además se deberán promover las actitudes y competencias necesarias para una opinión social bien informada, que participe en la prevención y solución de las problemáticas ambientales.

Estrategia 14.2

Diseñar e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales.

Se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en la atención de la problemática ambiental mediante proyectos que ayuden a generar conciencia social e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza natural del país. Para ello, se apoyará la capacitación a maestros y los acuerdos con universidades e instituciones de educación superior que permitan acelerar este proceso.

Se asumirá la obligación que debe adquirir el Gobierno Federal para capacitar a todos los servidores públicos, tanto mandos medios como superiores en el uso eficiente de los recursos naturales.

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 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 Gobierno 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 electora-

les, brindarles plena autonomía y garantizar montos importantes 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.²¹ 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 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

21 Véase Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro 2006. Santiago de Chile. Preguntas consideradas: 1) ¿Cuánta confianza tiene usted?

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 impulse 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.

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.

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.²² 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

22 Freedom House. (2006). Freedom in the world 2006.

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 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 Survey 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.²³ La duración de las campañas electorales, la fórmula para calcular el financiamiento público 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 responsable. 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 andamiaje 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.

23 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.

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 potestad 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 Judicial 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 públicas 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 homogéneos 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 pú-

blica 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.²⁴ 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 soborno para obtener el servicio.²⁵ 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.²⁶ 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.

24 Transparencia Internacional. (2006). Barómetro Global de la Corrupción.

25 Transparencia Mexicana. (2006). Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005-2006. Índice de corrupción y buen gobierno.

26 Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). (2005). Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial.

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 erogue 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, descen-

tralizadas 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, 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 implementación 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.

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 incierto 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 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, construyen-

do 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 Zelandia, 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 evolución 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).²⁷ 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 identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

27 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.

“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 Norte, 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.

Anexos

De cara al Futuro.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene las directrices sobre las cuales habremos de trabajar en los próximos seis años para construir un México moderno, sin ignorar nuestra historia, sin pretender reinventar a la nación, pero con la mirada puesta en el futuro.

La importancia y trascendencia de los objetivos que están plasmados en el Plan convocan y comprometen a todos los mexicanos. Hoy el reto es hacer la parte que nos corresponde y ser capaces de ejecutar las acciones que necesitamos para alcanzar estos objetivos.

Debemos imprimir una nueva dinámica a la administración pública y construir una nueva relación fundada en la corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno, entre los tres Poderes de la Unión y entre la Federación, los estados y los municipios.

El bien de la nación nos exige actuar con estrategia y con rumbo. Así, el Plan Nacional de Desarrollo no será letra muerta sino un documento vivo que responda y se adapte permanentemente a las transformaciones que experimente la realidad nacional.

A partir de él, debemos dar seguimiento puntual a los objetivos que nos hemos propuesto para la presente Administración. Son un primer e importante paso hacia las metas que nos hemos trazado con miras al 2030 y que habremos de evaluar permanentemente para hacer los ajustes que sean necesarios.

Los objetivos trazados en el Plan son un compromiso que asume el Gobierno de la República con los mexicanos. Trabajaremos con entrega y profesionalismo para rendir buenas cuentas a la sociedad. Para alcanzar dichos objetivos se requiere también de la participación activa de los ciudadanos, y de la voluntad de todas las fuerzas políticas, para construir los acuerdos que conduzcan a México por la vía del desarrollo.

Ahora es tiempo de tender puentes de corresponsabilidad, solidaridad, cooperación y trabajo colectivo. Los mexicanos debemos hacer de la pluralidad nuestra mayor fortaleza y unir voluntades y esfuerzos para llevar a la realidad aquellas aspiraciones que nos hacen coincidir y nos dan identidad como nación.

No podemos permitir que las diferencias sean obstáculo para el progreso de nuestro país. Hoy es el tiempo de hacer frente, con todos nuestros recursos y capacidades, a los retos que nos impone el presente y futuro de México.

Es tiempo de llevar a la realidad nuestras más altas aspiraciones y nuestros más anhelados ideales. El futuro de México depende de lo que nuestra generación haga hoy. El Plan Nacional de Desarrollo es la carta de navegación en la que, día a día, sociedad y Gobierno debemos trazar la mejor ruta para llevar a México a ser el país fuerte, limpio, seguro, libre, más democrático y ganador que queremos para nuestros hijos.

Programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:

- Agua y bosques.
- Campo y desarrollo rural.
- Ciencia y Tecnología.
- Combate a las adicciones.
- Comercio.
- Competitividad.
- Comunidades y pueblos indígenas.
- Cooperación y desarrollo internacional.
- Cultura.
- Defensa nacional.
- Democracia y participación ciudadana.
- Deporte.
- Derechos humanos.
- Desarrollo empresarial.
- Desarrollo regional.
- Desarrollo social.
- Desarrollo urbano.
- Educación.

- Empleo
- Energía.
- Equidad de género.
- Familia, niños y jóvenes.
- Financiamiento para el desarrollo.
- Fortalecimiento del federalismo.
- Grupos vulnerables.
- Infraestructura.
- Medio ambiente y recursos naturales.
- Migrantes.
- Modernización de la gestión pública.
- Población.
- Procuración e impartición de justicia.
- Producción y distribución de alimentos.
- Protección civil, prevención y atención de desastres.
- Salud.
- Seguridad nacional.
- Seguridad pública.
- Seguridad social.
- Soberanía.
- Superación de la pobreza.
- Trabajo.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Turismo.
- Vivienda.

Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

México es un país orgullosamente diverso. El Sistema Nacional de Planeación Democrática demanda que los ciudadanos vean reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo sus preocupaciones y sus aspiraciones.

De acuerdo al Art. 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del país, cuyos objetivos están determinados por los fines de la propia Constitución. La Ley de Planeación que reglamenta este artículo establece que “en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley” (Art. 20, Ley de Planeación).

En cumplimiento de lo anterior, se llevó a cabo el proceso de consulta para la elaboración de este Plan. La consulta constituyó el espacio a través del cual, ciudadanos de forma individual, o a través de las organizaciones a las que pertenecen, expresaron sus ideas y propuestas para el desarrollo integral del país.

Los mecanismos a través de los cuales se llevó a cabo esta consulta fueron:

- Mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.
- Mesas de diálogo con los partidos políticos.

- Foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y diversas entidades del Gobierno Federal.
- Consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República, a través de un centro de consulta telefónica, el envío y recepción de formas de consulta por medio del Servicio Postal Mexicano, el sitio de *internet* y la recepción de documentos y propuestas en las oficinas de la Presidencia.
- Reuniones de trabajo con especialistas.

En estos espacios se contó con la participación de legisladores, representantes de gobiernos de los estados, y municipios, cámaras empresariales, partidos políticos, universidades, instituciones académicas, funcionarios públicos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que de manera libre y comprometida aportaron propuestas y opiniones para enriquecer el análisis y la elaboración de este Plan.

Las opiniones, propuestas, expectativas e ideas de los ciudadanos recabadas a través de la consulta, constituyeron un elemento muy importante para la integración de este Plan Nacional de Desarrollo; y es información relevante y valiosa para los programas sectoriales 2007-2012 que se realizarán a partir de este Plan.

En las reuniones de trabajo que llevaron a cabo las dependencias del Gobierno Federal con las Comisiones del Congreso de la Unión, se recibieron 41 propuestas de las áreas de competencia de dichas comisiones.

Se llevaron a cabo 205 foros de consulta popular organizados por las dependencias y diversas entidades del gobierno federal en los que participaron 51,997 personas que expresaron su opinión en torno a 73 diversos temas sobre la realidad mexicana, sus problemas y sus soluciones.

En la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República participaron 79,921 ciudadanos que plantearon problemas y propuestas de solución.

Consulta del PND 2007-2012

Mecanismo de consulta	Participantes
205 Foros de consulta popular	51,997
Página de internet	38,179
Centro de atención telefónica	26,755
Correo postal	12,369
Correo electrónico	2,618
Total de participantes	131,918

En esta consulta los ciudadanos identificaron problemas que se refieren principalmente a tres temas: la seguridad, diferentes aspectos relacionados con la pobreza, y la necesidad de contar con mejores empleos. A continuación se describen algunos de los principales resultados de esta consulta.

El tema de Estado de Derecho y la seguridad resultó ser el más mencionado. A este aspecto se refirieron el 36% de los ciudadanos. Del total de respuestas en este punto, el 79% destacó problemas relacionados con la seguridad, como el combate al narcotráfico y la reforma de las corporaciones policíacas. El 21% restante se enfocó a temas vinculados a la cultura de la legalidad y la procuración e impartición de justicia.

Un 28% del total de las respuestas se refirieron al tema de pobreza y necesidades básicas de la población. Para quienes opinaron sobre estos temas, las principales demandas son extender el acceso a la educación, trabajar por la superación de la pobreza y mejorar los servicios de salud y su alcance.

El otro tema prioritario, con 27% de las respuestas, fue el empleo y la economía. Dentro de este grupo de opiniones, la promoción del trabajo y los temas relativos a la paz laboral fueron las principales preocupaciones.

Por otro lado, los ciudadanos identificaron problemas con el medio ambiente. De estos, 31% mencionó el problema del manejo de residuos sólidos y peligrosos; 14% aludieron al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, 13% al cambio climático y 12% a educación y cultura ambiental.

De las respuestas que hicieron referencia al sistema político mexicano y a la política exterior, el 54% de las opiniones se relacionaron con el tema del fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político y la participación ciudadana; 30% mencionó la eficacia y eficiencia gubernamentales, junto con la transparencia y rendición de cuentas como asuntos relevantes, en tanto que la preocupación del restante 15% de este grupo fue el manejo responsable y activo de la política exterior, con un especial énfasis en la atención a los mexicanos en el exterior, y la migración.

El Gobierno Federal tiene la firme convicción de que sólo mediante el diálogo plural, abierto y constructivo se pueden lograr los acuerdos que el país necesita. El contacto directo y abierto con la ciudadanía y todas las fuerzas políticas se mantendrá como una prioridad durante este gobierno.

7. Memoria Legislativa de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.*

Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, 2010.

Durante el Primer Año de Ejercicio de la Sexagésima Primera Legislatura, las diputadas y los diputados federales tomaron acuerdos en beneficio de las familias mexicanas. Con la diversidad de sus posicionamientos cada fracción parlamentaria hizo valer la voz de los ciudadanos.

A favor de la educación:

- Reformas a la Constitución para recalcar el carácter laico de la educación en escuelas públicas.
- Explicitar que toda persona tiene derechos y libertades sexuales y reproductivas.
- La autoridad federal regulará, coordinará y operará un padrón nacional de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares.

A favor de la niñez y de la juventud:

- Declaración del 12 de agosto como Día Nacional de la Juventud.
- Realización de la "Jornada a favor de las niñas y los niños de México", para analizar reformas constitucionales por la niñez; contra el robo de niños; la paternidad responsable y modificaciones a la Ley para los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A favor de la salud:

- Reformas a la Ley General de Salud para establecer que el delito por falsificación de medicamentos podrá castigarse hasta con 15 años de prisión y multas de hasta 100 mil salarios mínimos.
- Estándares de calidad más altos en la producción de medicamentos.
- Reformas a la Constitución para promover y regular esquemas de ayuda alimentaria para los trabajadores.
- Reformas a la Ley General de Salud para regular cirugías plásticas y reconstructivas.

A favor de los derechos humanos:

- Reformas a la Constitución para expedir las leyes que reglen las acciones colectivas.
- Reformas a la Ley General de Población para garantizar la atención de quejas de derechos humanos y procuración de justicia a cualquier persona sin importar su situación migratoria.
- Los extranjeros podrán recibir atención médica y auxilio en caso de desastres, independientemente de su situación migratoria.
- Las estaciones migratorias deberán asegurar que la expulsión de extranjeros del país se realice con apego a las garantías de libertad, igualdad y justicia.

* Periódico *El Universal*, 11 de mayo de 2010, pp. A12 y A13; así como *La Jornada*, 14 de mayo de 2010, pp. 12 y 13.

A favor de los pueblos indígenas:

- Reformas a la Ley General de Derechos Lingüísticos para preservar el uso de lenguas nacionales.
- Participación de los indígenas en espacios académicos, en decisiones de gobierno e investigaciones.
- Las señales informativas de nomenclatura oficial deberán inscribirse en español y en lenguas originarias de uso en el territorio.
- Reformas a la Ley General de Educación para que los materiales educativos sean en la lengua indígena que corresponda y que las escuelas certifiquen la educación bilingüe.

A favor de la economía:

- Reformas a la Ley de Propiedad Industrial para que la piratería sea perseguida “de oficio” por las autoridades, sin necesidad de una denuncia previa.
- Reformas a la Ley General de Salud para que el gobierno federal, los gobiernos estatales y del Distrito Federal cubran solidariamente las cuotas de las personas afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud. (Seguro Popular).
- Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica para evitar prácticas monopólicas.

A favor de la seguridad:

- Expedición de la Ley General para la Prevención Social de la Delincuencia, para la coordinación y ejecución de programas, proyectos y actuaciones con el fin de combatir las causas que confluyen en la comisión de delitos.
- Ley que crea el “Instituto Nacional de Prevención del Delito”.

A favor del campo:

- Reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para mejorar la infraestructura de comunicación rural y con calidad para el transporte de personas, productos, insumos y maquinaria.
- Elevación a rango constitucional del Derecho a la Alimentación; el desarrollo rural integral tendrá como finalidad que el gobierno asegure el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

El trabajo en comisiones

A las comisiones legislativas se turnan los cambios a las leyes o la creación de nuevos ordenamientos para su estudio; son órganos colegiados que aprueban o desechan dictámenes que posteriormente serán avalados o rechazados por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Agricultura y Ganadería.

- Creación de la Ley de almacenamiento Rural, que busca regular la organización y funcionamiento de almacenes rurales en todo el país.
- Reformas y adiciones a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, para crear un régimen de protección especial para el maíz y de los organismos genéticamente modificables.

- Reformas y adiciones a la Ley de Organizaciones Ganaderas, para crear un registro nacional agropecuario al servicio de las organizaciones ganaderas.

Asuntos Indígenas.

- Cambios a la Ley de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para que cuente con facultades para la elaboración de un Padrón Nacional de Comunidades Indígenas.

Atención a Grupos Vulnerables.

- Reformas y adiciones a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia; para prevenir cualquier tipo de explotación a las niñas, niños y adolescentes.
- Reformas a la Ley General de las Personas con Discapacidad y la Ley General de salud, para que los discapacitados cuenten con un certificado permanente que les permita acceder a beneficios por su condición.
- Creación de la Ley Federal de Apoyo a las Madres Solteras, Jefas de Familia, que norma el derecho a recibir apoyo alimentario a este sector de la población.
- Adiciones a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para que las personas de comunidades indígenas reciban apoyo de intérpretes y traductores.
- Creación de la Ley General de Paternidad Responsable, que norma el ejercicio de una paternidad responsable y protege los derechos de las niñas y los niños.
- Reformas y adiciones a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para la creación de un Registro Público Nacional de Deudores Alimentarios Morosos.

Comunicaciones.

- Expedición de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos Audiovisuales, para regular el uso y las concesiones del espacio radioeléctrico desde una perspectiva integral.
- Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, para que las ofertas comerciales de tarifas de larga distancia en los servicios de telefonía fija y móvil cobren por tiempo real en segundos.

Cultura.

- Reformas y adiciones a la Ley Federal de Derecho de Autor, para definir el concepto de regalías.

Defensa Nacional.

- Adiciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y al código Federal de Procedimientos Penales para establecer sanciones a la portación de armas sin permiso.

Derechos Humanos.

- Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para dar mayores facultades presupuestales a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Reformas y adiciones a la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, para coordinar las acciones a distintos órdenes de gobierno para la atención de víctimas de este delito.

Desarrollo Social.

- Reformas y adiciones a la Ley General de Desarrollo Social, para establecer criterios para el monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social.

Distrito Federal.

- Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que obliga a la organización política y administrativa del DF a desarrollar el servicio profesional de carrera.
- Creación de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Economía.

- Reformas y adiciones a la Ley Federal de protección al Consumidor y adiciones a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, para facultar a la PROFECO a presentar denuncias ante la Comisión Federal de Competencia.
- Reformas y adiciones a la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, para crear un organismo que impulse, desarrolle y consolide a este sector económico.

Educación Pública y Servicios Educativos.

- Reformas a la Ley General de Educación, para promover el respeto a la ley y la cultura de la prevención del delito en la educación básica. Además para establecer mecanismos de orientación y prevención del abuso sexual.

Energía.

- Reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a la Ley Federal de Protección al Consumidor, para regular labores de vigilancia a la Comisión Federal de Electricidad.

Equidad y Género.

- Adiciones a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para mejorar la distribución de responsabilidades de mujeres y hombres respecto a la familia.
- Reformas y adiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para consignar la violencia obstétrica.

Función Pública.

- Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para regular procedimientos contra funcionarios públicos del Distrito Federal.

Gobernación.

- Reformas y adiciones a la Ley General de Protección Civil, para establecer términos y principios para regular las acciones de protección civil.

- Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para obligar a los partidos políticos a que garanticen los derechos político-electorales de los mexicanos en el extranjero.

Hacienda y Crédito Público.

- Reforma a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, para que la CONDUSEF pueda representar en conjunto a usuarios de las instituciones financieras cuando tengan un problema común.
- Adiciones a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, para regular penas ante pagos anticipados de créditos.

Justicia.

- Reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar los plazos de demandas de controversia constitucional.
- Expedición de la Ley general contra el Secuestro.
- Reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código penal Federal, para garantizar asistencia legal, médica y psicológica para menores de edad.
- Reformas al Código Penal Federal, para sancionar la sustracción de menores sin causa justificada.
- Reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para el Ministerio Público de la Federación atraiga el delito de trata de personas.

Juventud y Deporte.

- Expedición de la Ley General de la Juventud, para reconocer los derechos de los jóvenes entre 14 y 29 años.

Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para elaborar mapas de riesgo y vulnerabilidad ante el cambio climático.

Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

- Reformas a la Ley General de Población, para facultar al IFE a colaborar con la Secretaría de Gobernación para realizar el registro Nacional de Ciudadanos.

Puntos Constitucionales.

- Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reglamentar el fuero constitucional; los servidores de los tres órdenes de gobierno dejarán de gozar del mismo cuando cometan delitos graves.

Radio, Televisión y Cinematografía.

- Reformas y adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión, para establecer sanciones a la explotación del espectro radioeléctrico sin concesión o permiso.

Recursos Hidráulicos.

- Reformas a la Ley de Aguas Nacionales, para que las entidades federativas coadyuven en el tratamiento de aguas residuales de uso público urbano.

Relaciones Exteriores.

- Reformas y adiciones a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para que los consulados presten servicios no menores de 8 horas y que establezcan guardias las 24 horas.

Salud.

- Reformas a la Ley General de Salud, para garantizar que en la aplicación de productos de belleza se requieran de diplomas correspondientes y para incluir a la quiropráctica en el campo de la medicina.

Seguridad Pública.

- Reformas a la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, para que se cuente con infraestructura y personas médico adecuados en los centros de readaptación social.

Trabajo y Previsión Social.

- Reformas a la Ley Federal del Trabajo, para que los trabajadores tengan oportunidades para atender sus necesidades familiares.



ENCICLOPEDIA
POLÍTICA DE
MÉXICO

