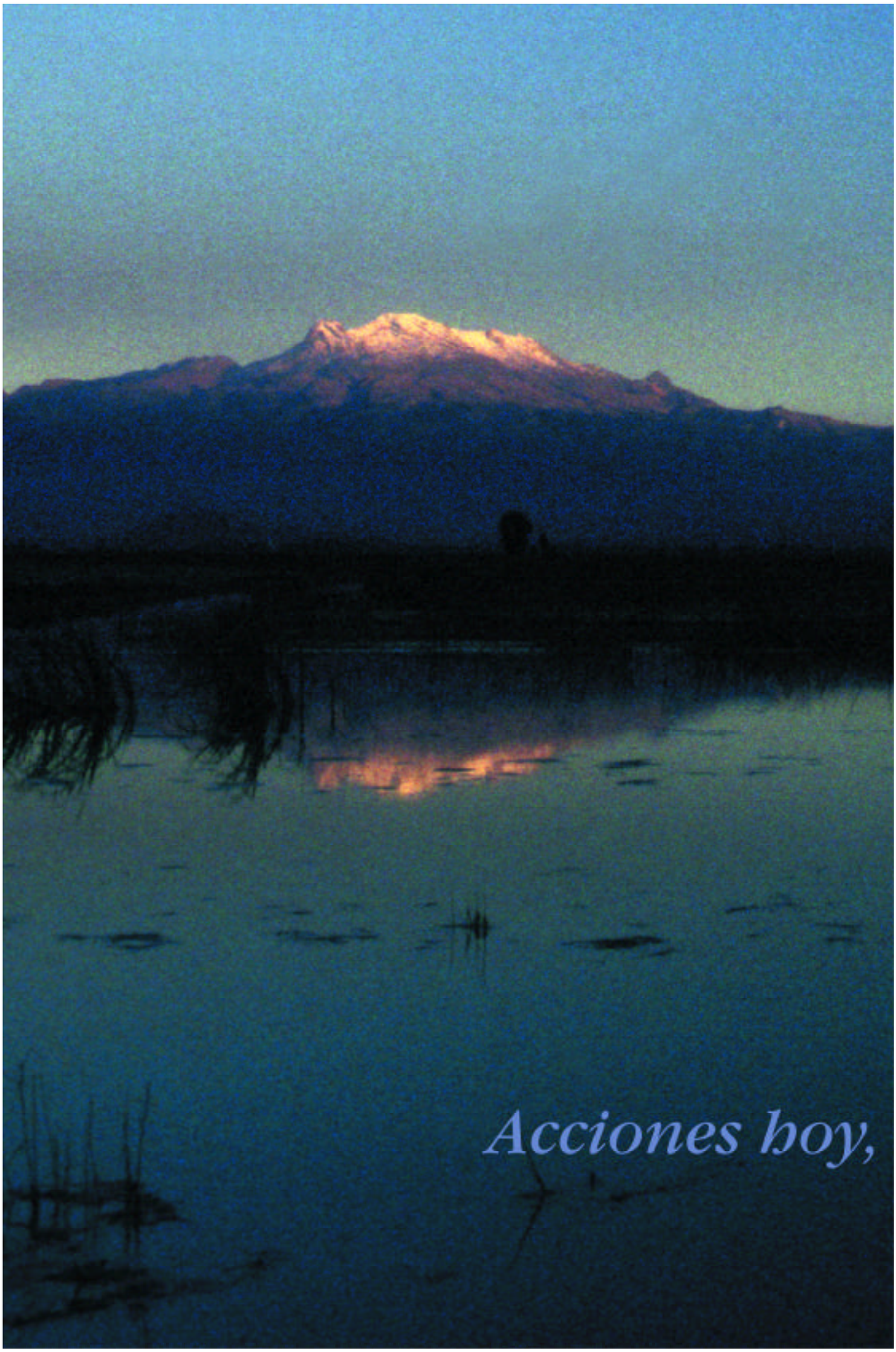
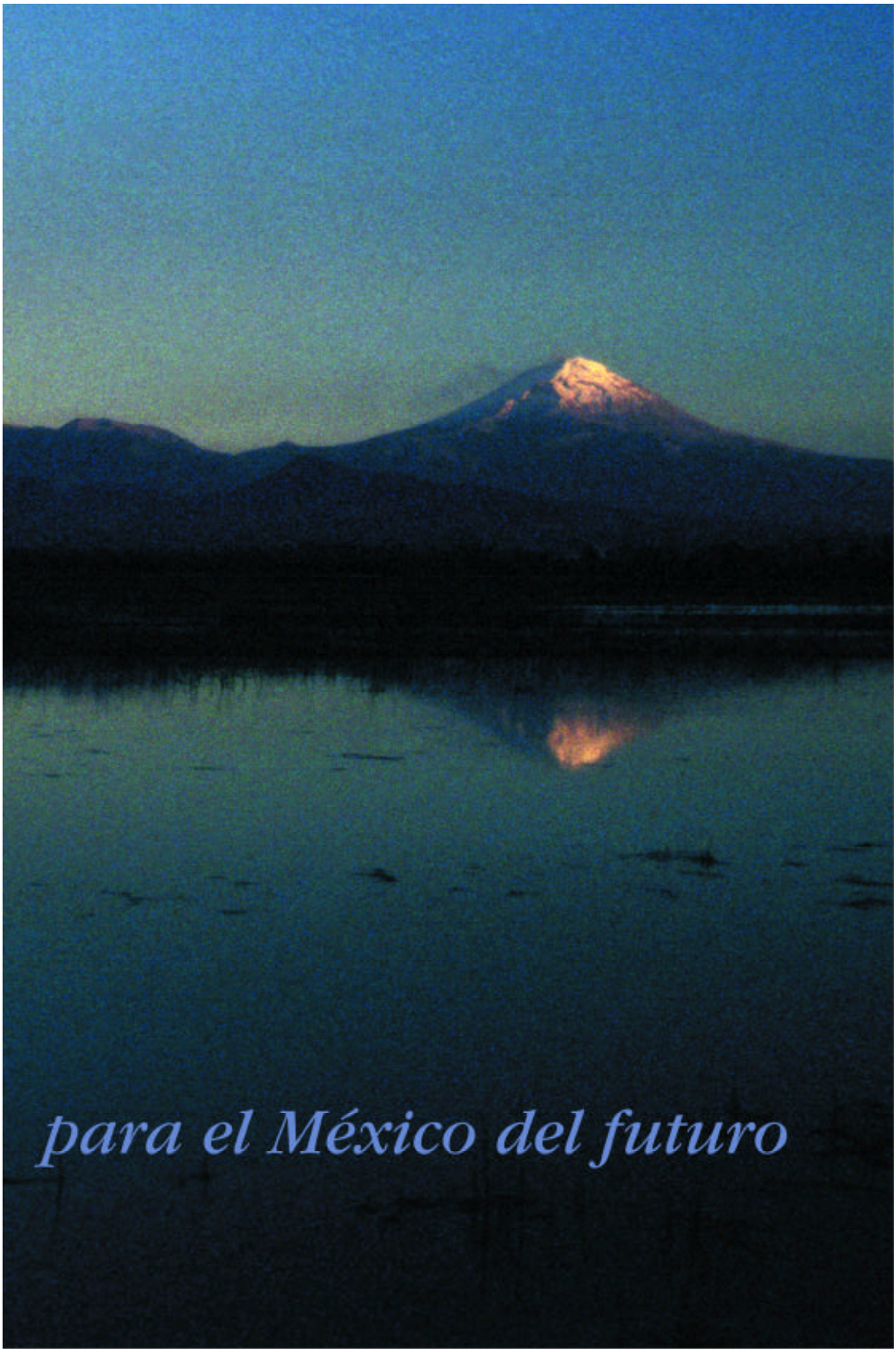
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2001-2006


Acciones hoy,


para el México del futuro

DR © 2001, GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ISBN 968-82-0999-6

Impreso en México

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2001-2006

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El 2 de julio de 2000, la voluntad de mexicanas y mexicanos, expresada en las urnas, determinó que el país optara por el cambio. El impulso que despertó entre nosotros una pacífica y ordenada transición para llegar a una democracia plena, debe convertirse en energía colectiva para caminar con paso firme en la construcción de una economía más competitiva y una sociedad más justa y más humana.

Nadie puede sentirse satisfecho con lo que hemos logrado como país.

Yo no puedo, ciertamente, sentirme satisfecho, mientras no tengamos una economía sólida que nos permita crecer con baja inflación y sin comprometer el futuro de las siguientes generaciones.

Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria. No podemos sentirnos satisfechos mientras sigamos ocupando los primeros lugares del mundo en corrupción e impunidad.

Nadie puede sentirse satisfecho, porque el desafío es de todos.

En estos meses he podido ver a la nación con ojos diferentes. Ahora que me he reunido con autoridades de gobiernos locales, con legisladores, con el Poder Judicial y he tenido la oportunidad de dialogar ampliamente con organizaciones de la sociedad y con representantes del sector privado, y sobre todo ahora que he tenido el privilegio de estar cerca, muy cerca, de la gente, estoy convencido de que las mexicanas y los mexicanos de todos los rincones del país queremos lo mismo.

Queremos vivir en paz y tener seguridad económica y personal. Queremos un mejor futuro para nuestros hijos: que reciban la educación y los elementos necesarios para vivir con dignidad. Queremos tener la oportunidad para formar un patrimonio y dar a nuestras familias un mejor nivel de vida.

El sueño de los mexicanos es de esperanza, optimismo y grandeza. De paz, seguridad y Estado de derecho. De libertad, unidad y oportunidades para todos. El Plan Nacional de Desarrollo busca responder a estos anhelos.

Muchas y muy diversas son las expectativas que animan a la sociedad. Los ciudadanos hicieron del sufragio un instrumento para expresar su decisión de transformar profundamente a México sin afectar los múltiples logros alcanzados colectivamente en el pasado.

La democracia que estamos construyendo tiene como fundamento el reconocimiento de la libertad y de la dignidad humana y, como consecuencia, la aceptación del pluralismo y el respeto a las diferencias, dejar de lado la intransigencia, los monólogos, los dogmas o las verdades absolutas, y cualquier imposición que violente la conciencia individual.

El Plan Nacional de Desarrollo refleja el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva de todos y en la que expresiones diversas sean incluidas.

En esta nueva etapa, el ejercicio del poder público por parte del Estado deberá apegarse a la ley. Construiremos juntos una gobernabilidad democrática que tenga como origen y destino al ciudadano.

Cada época tiene su propia visión sobre el ejercicio del poder. Esto ocurre, sobre todo, en una etapa como la nuestra en la que los viejos esquemas operativos se vienen abajo. Ahora existen nuevas reglas de práctica política, como las que rigen la coexistencia entre los actores políticos y las que guían la relación del gobierno con la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, a mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el consenso y en el disentimiento honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país.

Este proceso se acompaña de nuevas formas de estructurar el gobierno. Estamos convencidos de la necesidad de replantear la estructura de la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y con el dispendio, y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos resueltos no sólo a atender a los ciudadanos, sino a trabajar con ellos.

Para cumplir eficientemente con las tareas de este gobierno, hemos creado tres comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la administración pública federal: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.

La Comisión para el Desarrollo Social y Humano tiene como objetivo central coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia.

La Comisión para el Crecimiento con Calidad tiene como tarea conducir responsablemente la economía, ampliar y extender la competitividad y promover un

crecimiento dinámico, incluyente y sustentable, que abra oportunidades y sea cimiento de una mejor vida para todos.

La Comisión de Orden y Respeto estará encargada de enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de derecho.

Las tres comisiones están apoyadas por una fuerte inversión en capital humano. La educación es la verdadera palanca para el progreso individual, la mejor avenida para la movilidad social, y la estrategia adecuada para ganar nuestro futuro. La educación será la columna vertebral de mi gobierno.

Para alcanzar los objetivos propuestos en las tres comisiones, necesitamos contar con un gobierno de calidad, que cueste menos y dé más y mejores servicios a los ciudadanos. Un gobierno que pueda financiar de manera sana el gasto público y disponga de los recursos para combatir la pobreza y las desigualdades.

Por ello, actuaremos con un alto sentido de responsabilidad en materia de finanzas públicas y un firme compromiso con el cambio y la innovación en el ejercicio de gobierno.

Sobre la base de la democracia, la libertad y la solidaridad, buscamos con el Plan Nacional de Desarrollo construir puentes que nos lleven a un futuro compartido. Puentes entre la tradición y la modernidad, entre la economía y el desarrollo humano, entre los mercados y los ingresos familiares, entre el Estado de derecho y la vida diaria de los ciudadanos.

Puentes que nos permitan llegar más rápidamente a los objetivos deseados, y más amplios para que quepan todas y todos los que hasta hoy han sido marginados.

La esencia de este Plan es lograr que México responda, con dinamismo y decisión, a los retos que plantean las diferentes transiciones en el ámbito político, demográfico, económico y social, teniendo siempre en cuenta que el éxito no es producto de la suerte o de la casualidad, sino del establecimiento de objetivos claros y de la aplicación correcta y oportuna de estrategias bien definidas para hacer posible lo que todos deseamos: ¡construir un México democrático y triunfador!

No hubiera tenido sentido el cambio democrático en México si despertáramos dentro de seis años para descubrir que los problemas no han sido resueltos. Hoy la política, más que “el arte de lo posible” es el arte de hacer lo necesario posible.

Por ello, reitero mi invitación a todas las mexicanas y a todos los mexicanos a que con alegría, pasión y sin reservas, con un espíritu renovado, trabajemos juntos por México. Transformemos al México de la injusticia y la miseria en el México de la inclusión y la prosperidad.

Seamos capaces no sólo de soñar, sino de trabajar con empeño para que nuestros sueños se transformen en realidad, para que cada día sea mejor y cada paso que demos nos conduzca hacia un mejor porvenir.

Desde el primer día de mi gobierno convoqué a los mexicanos a construir un nuevo México: un México competitivo y con visión global; con conciencia ambien-

tal y oportunidades para todos. Un México con libertad y democracia; con educación y con valores.

Para construir este nuevo México necesitamos poner el país al día. Al día en materia económica, en materia de desarrollo social y humano, en materia de orden y respeto, en materia de buen gobierno y finanzas públicas sanas; pero sobre todo, necesitamos poner el país al día en materia educativa.

El trabajo ha comenzado. Los mexicanos hemos ajustado nuestro reloj a los nuevos tiempos. No permitamos que nada ni nadie cierre los caminos de la enorme esperanza que la democracia ha abierto hoy para México.

A LAS MEXICANAS Y LOS MEXICANOS,
AL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN:

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 cumplo con la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Participativa emane, con el involucramiento de la población, con la previa consulta de las opiniones de 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 otra parte, de acuerdo con lo que dispone el artículo 5º de la Ley de Planeación, remito este Plan al H. 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.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2001-2006

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 5
2. ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2.1. El Sistema Nacional de Planeación Participativa 9
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 11
2.3. El proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan 13
3. MÉXICO: HACIA UN DESPEGUE ACELERADO
3.1. Las transiciones del México contemporáneo 19
3.2. La transición demográfica 19
3.3. La transición social 25
3.4. La transición económica 28
3.5. La transición política 32
3.6. Las transiciones y el Plan Nacional de Desarrollo 34
4. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2000-2006
4.1. La visión del México al que aspiramos 37
4.2. La misión del Poder Ejecutivo Federal 38
4.3. Los principios que sustenta el Ejecutivo federal 39
4.4. Las políticas del Poder Ejecutivo Federal 46
4.5. La política social 48
4.6. La política económica 54
4.7. La política interior 57
4.8. La política exterior 59
4.9. Un buen gobierno 63
4.10. Unas finanzas públicas sanas 64
4.11. Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal 65
4.12. La revolución educativa 69

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

5. ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO
5.1. Introducción 73
5.2. Antecedentes 73
5.3. Objetivos rectores y estrategias 79
6. ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD
6.1. Introducción 97
6.2. Antecedentes 98
6.3. Objetivos rectores y estrategias 101
7. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO
7.1. Introducción 127
7.2. Antecedentes 128
7.3. Objetivos rectores y estrategias 130

8. COMPROMISOS CON MÉXICO 153

ANEXO: Relación de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales 157

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.

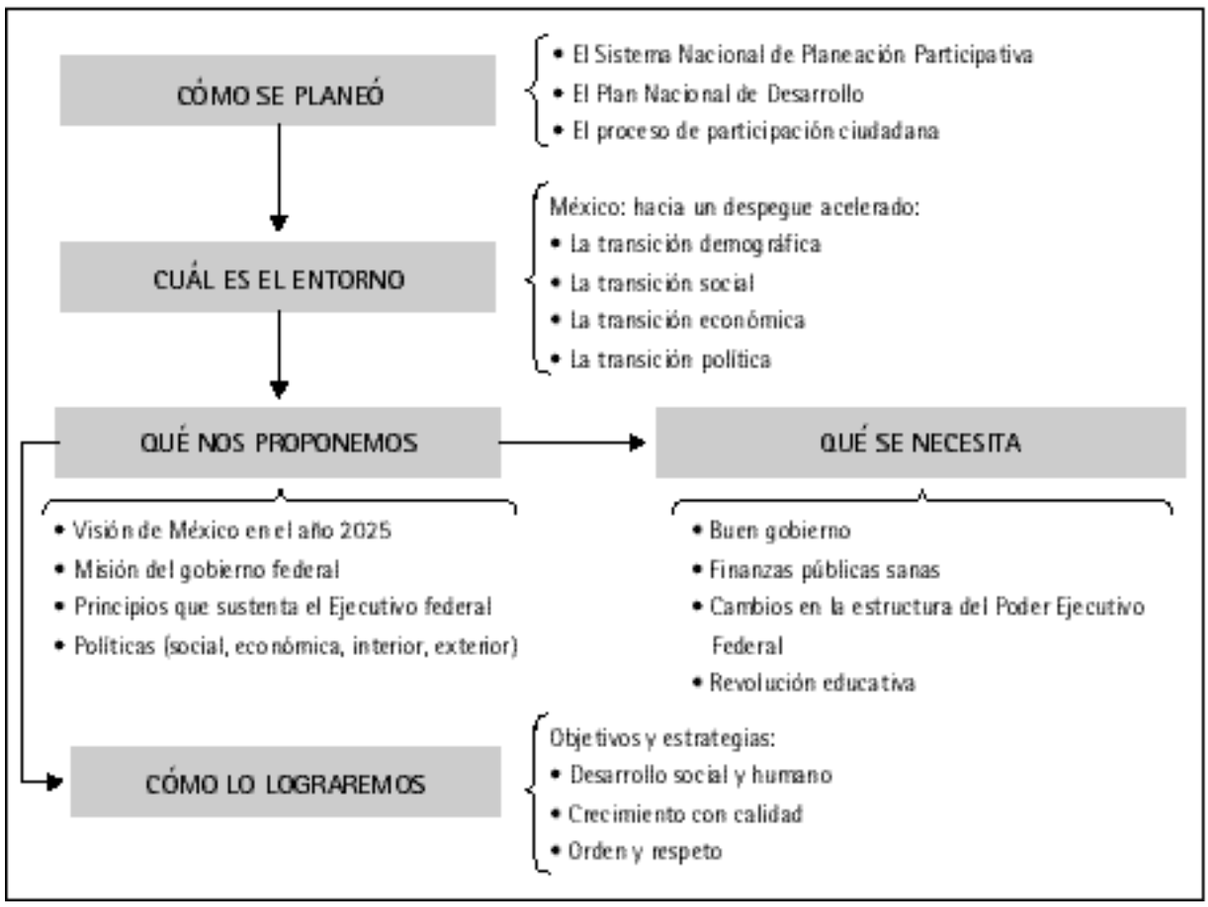
En la elaboración de este Plan intervinieron cinco grandes procesos que responden a lo siguiente:

- 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 profun-

Esquema del Plan Nacional de Desarrollo



do, 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 Desarrollo2001-2006.

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 programas 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:

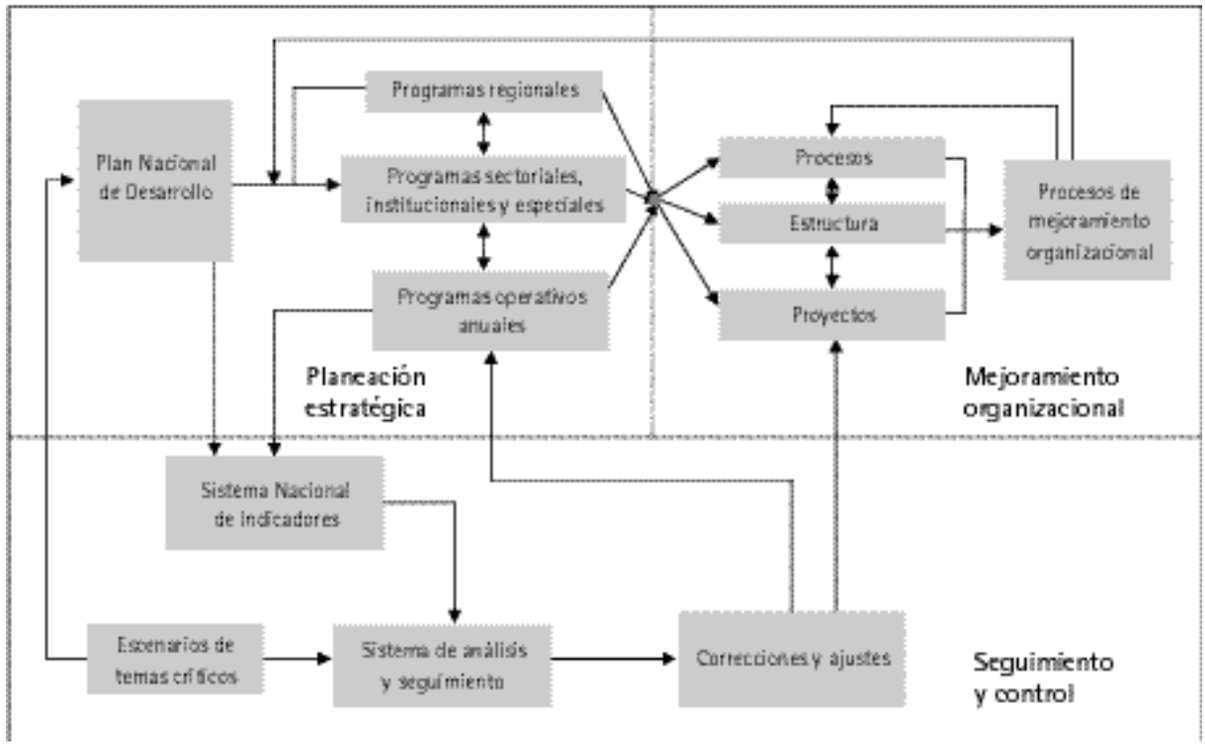
- La planeación estratégica.
- El seguimiento y control.
- El mejoramiento organizacional,

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

Esquema del Sistema Nacional de Planeación Participativa



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 mesorregiones 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 mesorregiones 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 mesorregiones: 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, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones.

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 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 funcionarios.

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 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 irremediablemente 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.

Etapa 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.

Etapa 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 2 000 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 153 367 propuestas, de las cuales alrededor de 1 000 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 43 230 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 117 040 cuestionarios, que aportaron un total de 196 854 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 13 552 ponencias, con una participaron total de 36 850 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 8 789 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 1 275 personas provenientes de instituciones de investigación, así como de organismos de los sectores público y privado.

En total, se realizaron 1 141 reuniones de opinión ciudadana en sus diferentes modalidades, en las que participaron 46 914 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.

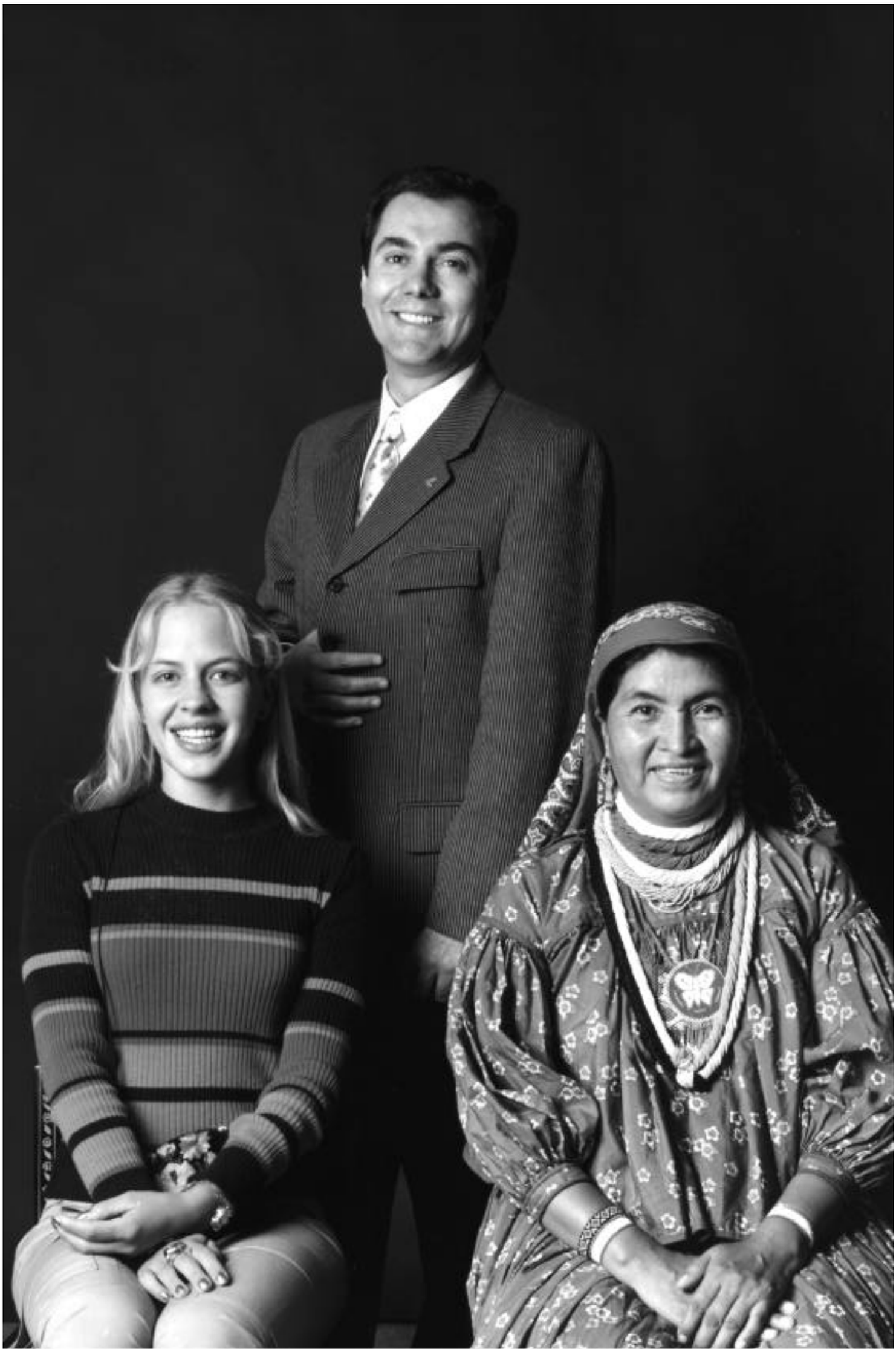
Integración

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 pública 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 princi-

pales 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 simultaneo 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

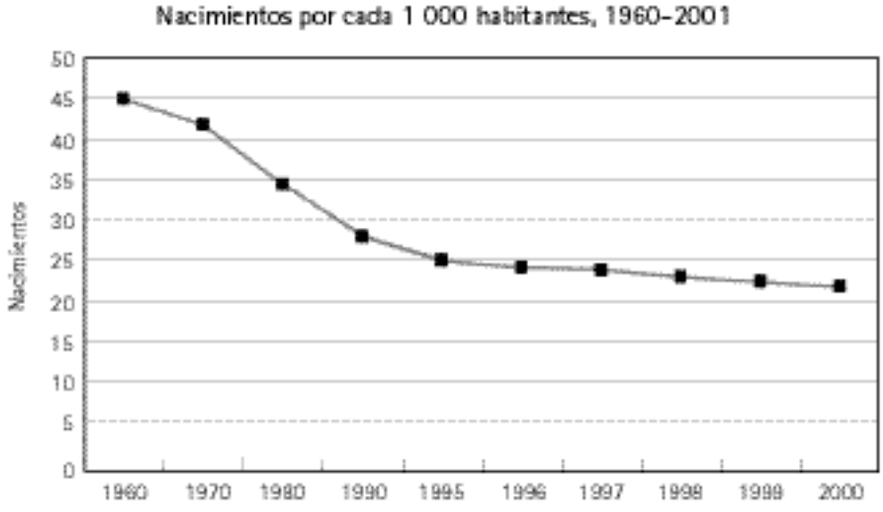
Este gobierno ha aceptado el reto de servir a los 100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 18 millones que viven en el extranjero. También ha asumido el desafío de adecuar sus acciones para atender a una población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050, con una proporción creciente 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 limita 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 recientemen-



FUENTE: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*.

te, 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.

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 despe-

gue 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 800 000 por año y en la siguiente década será del orden de 500 000. 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.

Población por grupos de edad e índice de dependencia, 1930-2000

Año	Población total	Grupos de edad			Índice de dependencia*
		0-14	15-64	65 y más	
1930	16 552 722	6 491 063	9 572 823	488 836	72.91
1940	19 653 552	8 098 098	10 969 020	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 = $\frac{\text{población de 0 a 14 años + población de 65 años y más}}{\text{población de 15 a 64 años}} \times 100$

FUENTES: 1930-1990: INEGI, censos generales de población y vivienda; 1995: INEGI, Conteo de Población y Vivienda; 2000: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda. Tabulados básicos nacionales.

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.

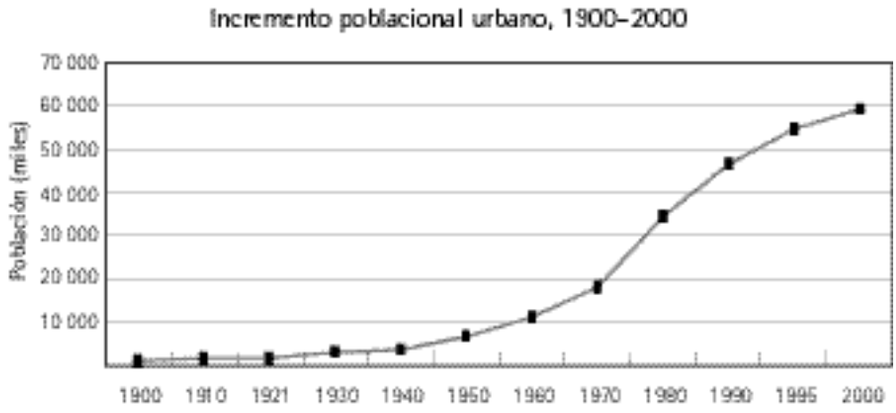
Bono demográfico

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



FUENTES: 1900-1990: INEGI, censos de población y vivienda; 1995: INEGI, *Conteo de población y vivienda*; 2000: INEGI, *XII Censo de población y vivienda. Tabulados de la muestra. Cuestionario ampliado.*

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 2 000 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 100 000 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 1 400 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 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 dispendio 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 tiene efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población.
- México lanza a la atmósfera más de 460 000 GT de gases de desecho y se estima una producción anual de 3 705 000 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 negati-

vamente 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 demográfica, 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 nece-

Porcentaje de población de 15 años y más por nivel de instrucción y por género

	Sin instrucción				*Primaria incompleta*		
Periodo	*Mujeres*	*Hombres*	*Total*	*Periodo*	*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 la Dinámica Demográfica, 1997*; *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos nacionales.

sidades 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.

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 Progresa 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 doméstico-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 indigenas existen como sujetos políticos, que representan sus intereses en cuanto 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 cien-

tíficos 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 deben 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 éste 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 recrudecer 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 tecnológi-

cas 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 componentes 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 de 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 sobreexpansión 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 2000.

Las empresas con programas de importación temporal (como el Programa de Importación Temporal para Exportación de las maquiladoras) ascienden a poco más de 9 000 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 pro-

fundizar 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 parteaguas 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. Estas 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 conver-

gencia 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 podrá 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.

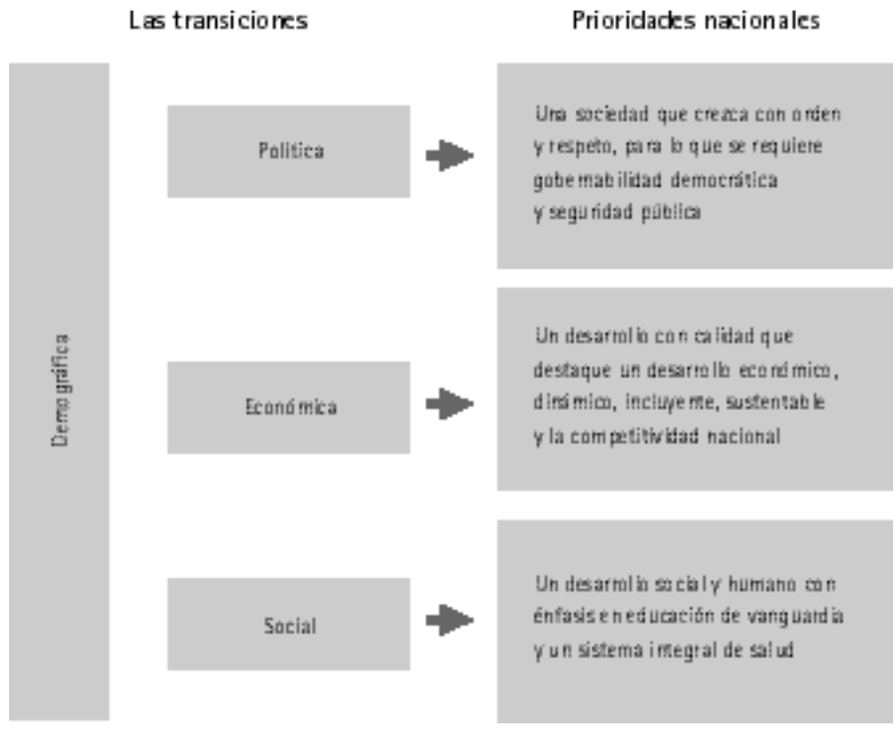
El reto fundamental consiste en renovar las políticas económicas y sociales del gobierno, y cambiar los criterios de asignación de recursos públicos para aprovechar oportunidades y mitigar los efectos adversos del proceso.

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 un desarrollo nacional 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 logrado 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 permearán 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, pa-

ra 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.

Esta 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 remplazar 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 Méxicos 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 puede 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 respe-

to 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 trabajará 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 social 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 dejo 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 y 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 depende 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 agudas 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 política u orientación sexual; que promuevan la legalidad y el orden, distingan 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 comuni-

dades, 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 exigirlas. 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 econó-

mica 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.

Crecer 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 conse-

cuencia, 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 congruentes 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. Trabajará 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 nacionales, 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 descanse 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, éstos 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 corresponsabi-

lidad 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 Esta-

do. 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 órde-

nes. 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 sobrerregulación 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 remplazar 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 reinvención 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, compite 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 exacerbado 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 8°, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1 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.

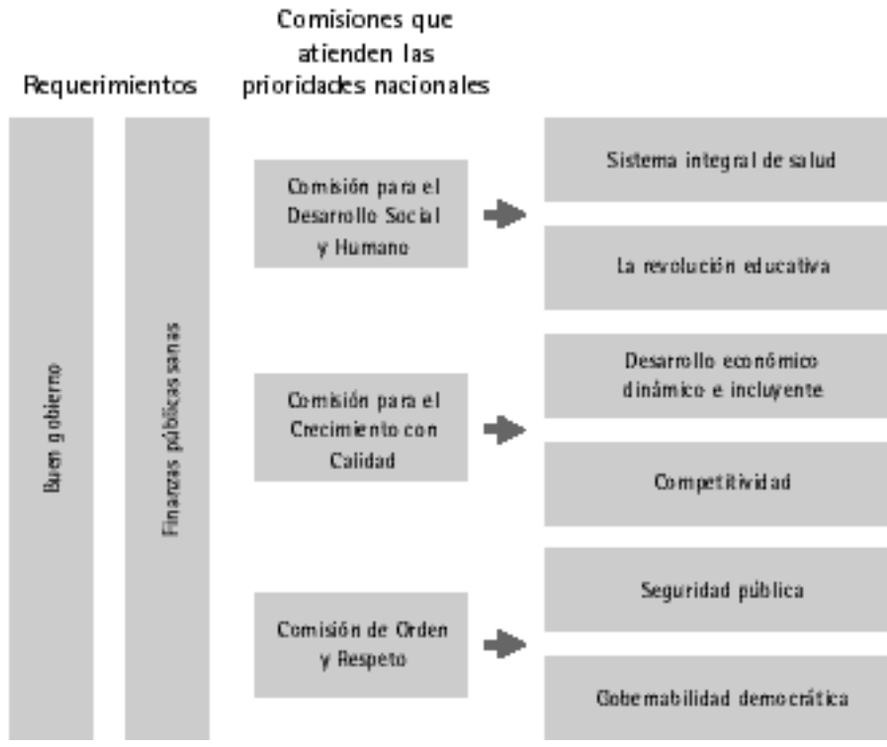
Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz 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 interentidades 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.



• 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

Crecer 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 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 fortalecimiento 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 promovidos 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 proyecto 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 concurran 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 escola-

rizadas; 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, concurran 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 basadas y estructuradas 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 organización 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 falta 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.

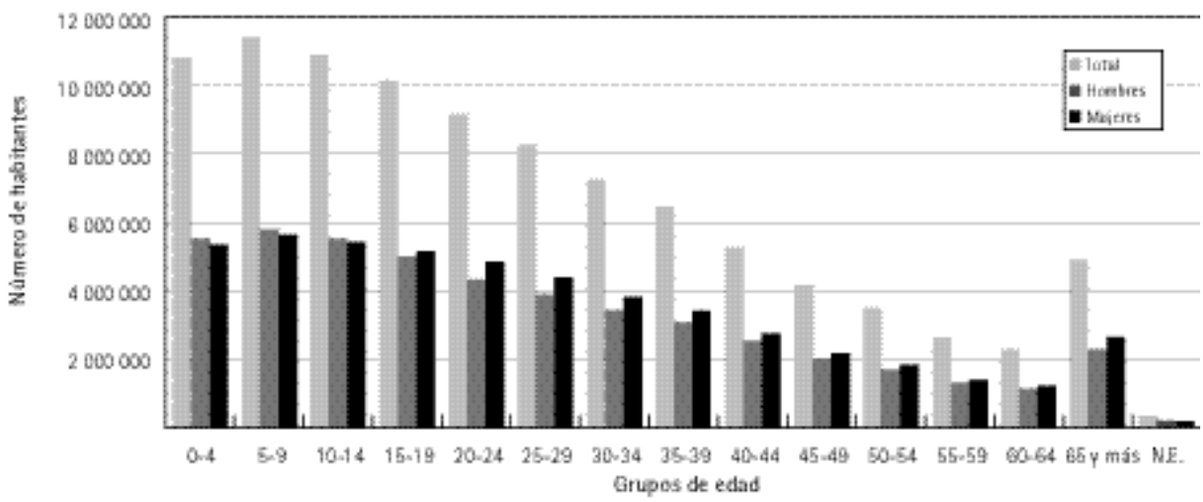
En particular, de los 4.8 millones de adultos con 65 años o más, sólo 26.2% de ellos disfrutan de una pensión o beneficios de jubilación y muchos sufren la falta de oportunidades para continuar su desarrollo humano en un entorno social incluyente.

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,

Población total por género y grupos de edad, 2000



FUENTE: 2000: INEGI, *XII Censo de población y vivienda*. Tabulados básicos nacionales.

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.

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

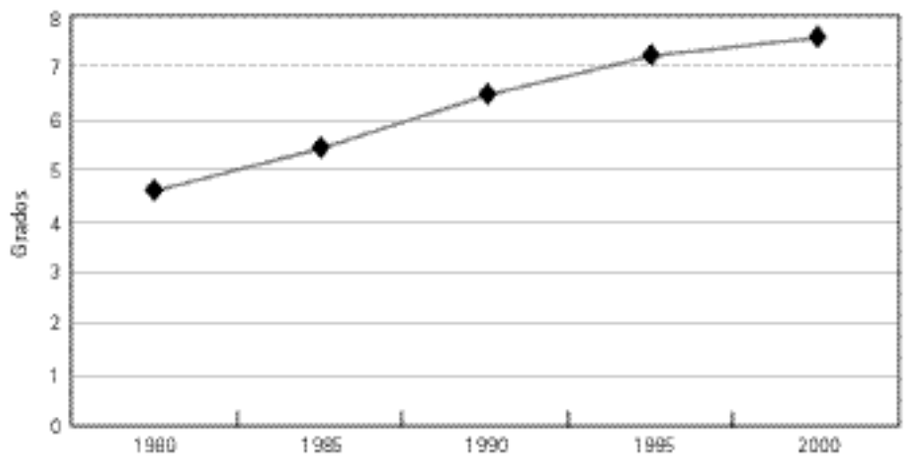
Durante la mayor parte del siglo XX, el impulso a la educación en el país tuvo importantes efectos sobre las transformaciones sociales. En particular, el apoyo a la educación pública, desde el nivel básico hasta el posgrado, abrió oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico 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 posibilitó 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 Conteo de población y vivienda 1995. Para el resto de los años SEP, "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 65 000 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 situa-

ción 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.

Tasas de mortalidad infantil nacional y de la población indígena, 1990 y 1995 (por 100 nacimientos)

Año	*Total nacional*	*Población indígena*
1990	36.2	60.9
1995	29.0	48.3

FUENTES: Conapo, *La situación demográfica de México, 1998*, pp. 125 y 126.

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 1 000 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 por ciento.

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 efec-

tiva. 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, 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 salud. 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 aún 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 103 300 niños, mientras que el ISSSTE atiende a 34 270 niños, lo cual representa 12% de la población potencialmente demandante: 289 059 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 cupulares 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 concede 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.

i]. *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.

j]. *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 plazos, 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 desnutrición 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 primaria bilingües fue 20% menor que el promedio nacional. Las condiciones de empleo e ingreso en las comunidades indígenas los obliga 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 lo-

grando 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 docentes, 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 multiinstitucionales 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 disponibilidad 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 culturales, 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 megadiversos. 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 toral 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 integrales 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 cuen-

tas, 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 propondrán 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 inflación 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 procíclica.

Hoy, el profundo proceso de globalización y la nueva economía devaloran 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 exacerban 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.

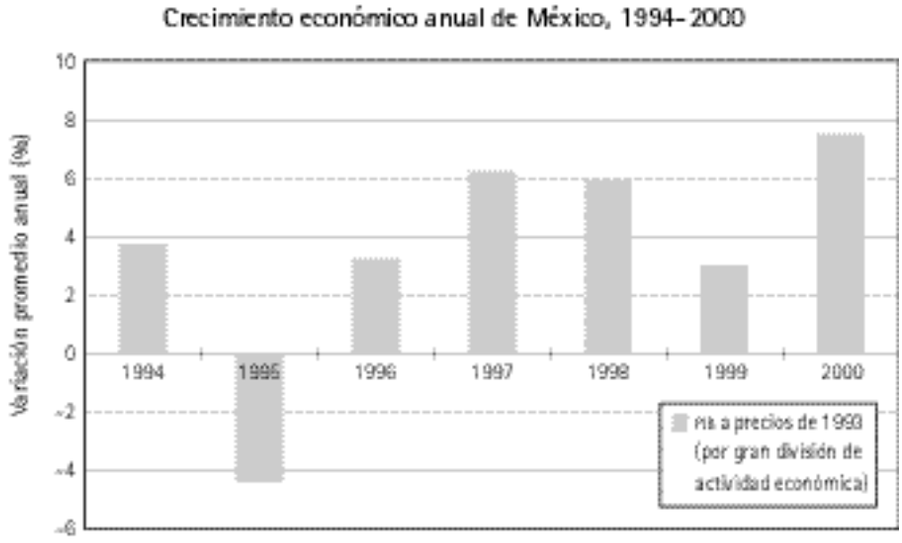
Luego de superar la intensa crisis de 1995, México ha mantenido una expansión prolongada, caracterizada por un elevado crecimiento económico, la ampliación de oportunidades de empleo, incrementos de productividad que han constituido la base de un aumento en las remuneraciones reales, una inflación a 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 al Congreso 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.

c]. *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.

d]. *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.

e]. *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.

f]. *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.

g]. *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 aquél en el que los ahorradores encuentran una gran diversidad de instrumentos financieros a su disposición para conformar su cartera de inversión y, simultánea-

mente, 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.

i]. *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.

j]. *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.

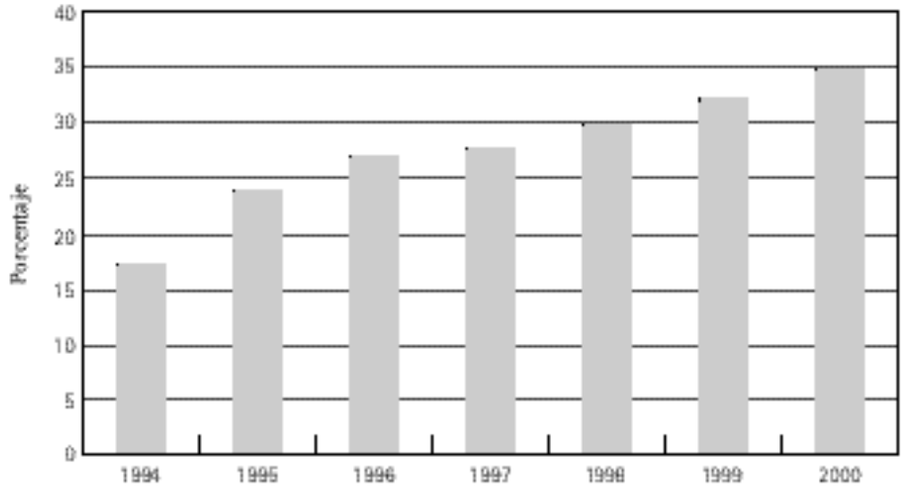
México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales, como los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión 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 –la cual alcanzó más de 84 000 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 em-

Participación de las exportaciones en el PIB, 1994–2000



FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios, 1988-1999.

pleo 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.

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 alienten 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 las 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 eficaces y suficientes 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-venta 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.

d]. *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 empleados como desempleados, 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 competen-

cia 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.

e]. *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 co-

municaciones 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*] promoción 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.

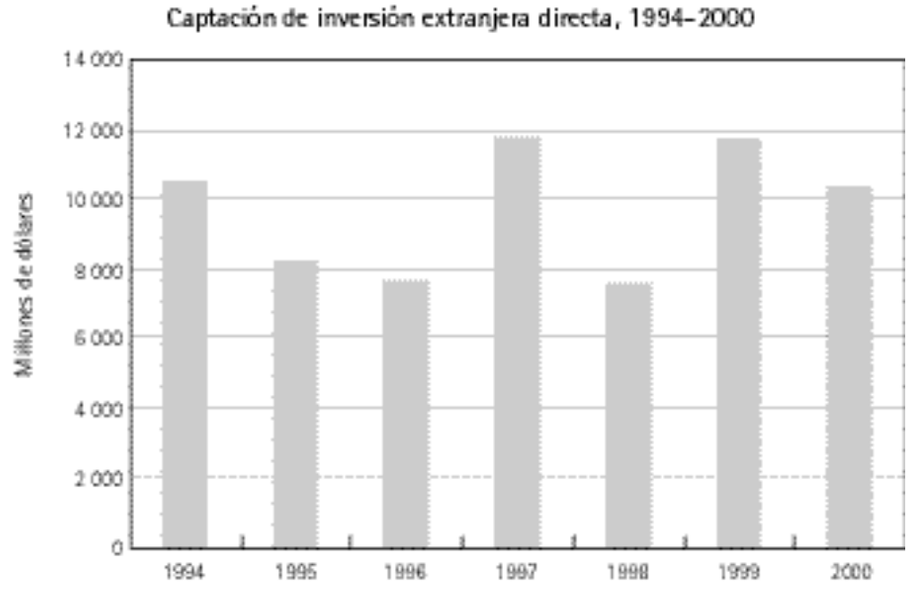
Asimismo, esta reforma es necesaria para propiciar las condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como para la operación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se promoverá que estas empresas cuenten con asesoría jurídica para realizar 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.



j]. *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	*Porcentaje de ingreso corriente total*
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
Coeficiente 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 marginados; 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 participa-

ción 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 11 950 poblaciones de 50 a 100 habitantes que no tienen servicio de telefonía, y hay obsolescencia tecnológica en esta área en 4 478 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 3 900 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 cobertura 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 micro empresas 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 intermedia-

rios 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 micro empresas 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 re-

gistrado 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 500 000 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 subejercicio 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, so-

cialmente 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 prolongadas 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 21, 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 externe 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 certe-

za 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 metaconstitucionales, 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 so-

lución 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 los medios 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. 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 168 000 hectáreas en el periodo de 1995 a 2000 y aseguraron casi 3 000 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 1 500 incendios forestales y además han brindado un promedio de 300 000 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 Eje-

cutivo 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

Año	*Lista nominal (miles de personas)*	*Total de votos (miles de personas)*
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 plesbicito. Los ciudadanos no han contado con un entorno favorable ni con condiciones de ex-

periencia 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 los medios 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 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 debilidad 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 una 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 atingente 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 ma-

yormente 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 mediato 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 1 000 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 prolifera-

do dentro de los cuerpos policiacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policiacos; 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]. *Restructurar integralmente el sistema penitenciario.*

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y restructurarlo 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 61 214 en 1995 a 71 505 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 1 724 agentes del Ministerio Público y 4 414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1 620 y 3 180, 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 condena-

toria 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 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 procedimental. 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 consignatoria, 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 ésas 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 apuntale 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 restructuración 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*.

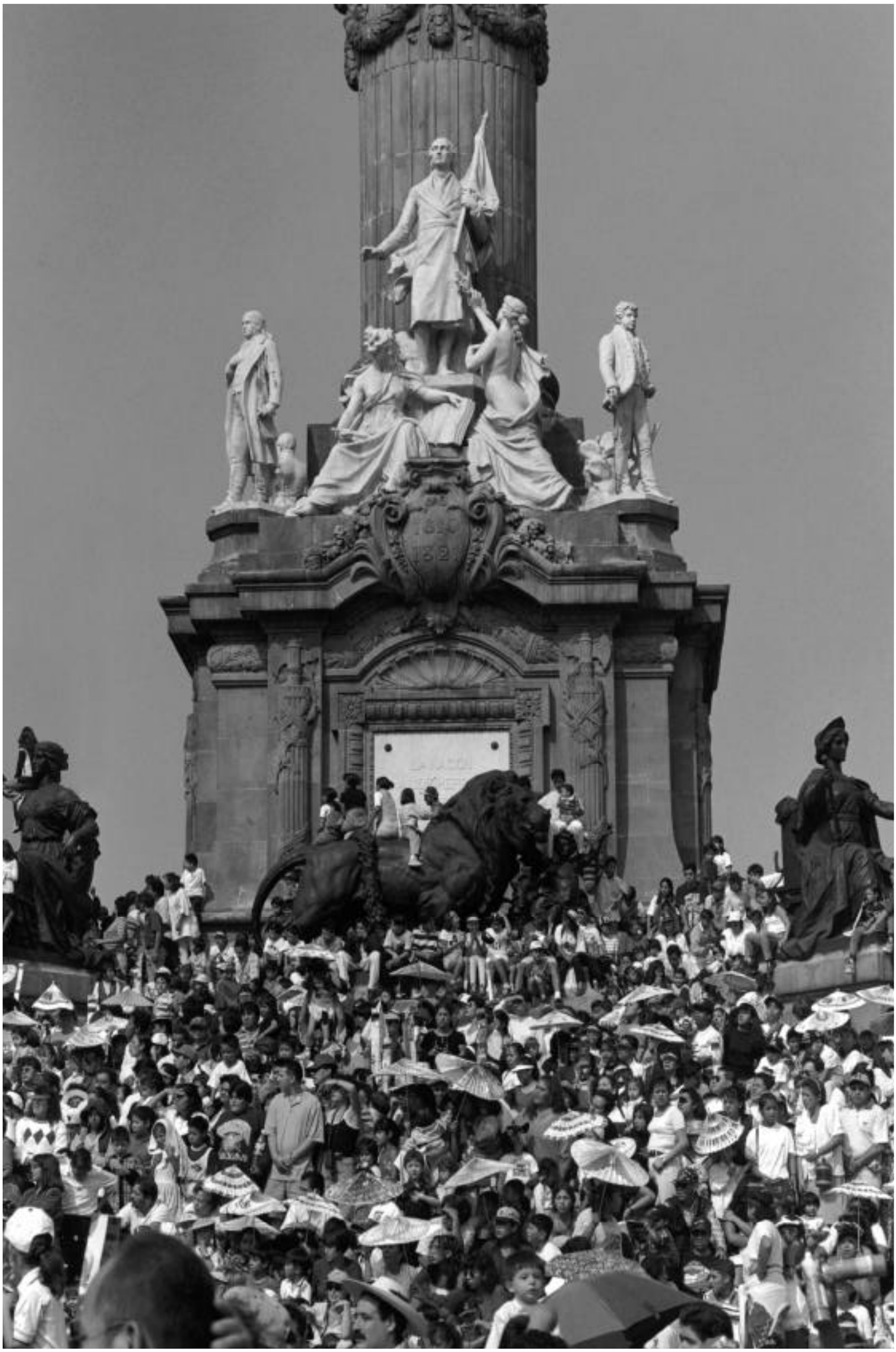
Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención 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).

EL
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS
TALLERES GRÁFICOS DE MÉXICO,
CANAL DEL NORTE 80, 06280 MÉXICO, D.F.
SE IMPRIMIERON 20 000 EJEMPLARES.