



# BOLETIN OFICIAL



**Organo de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora**  
**Secretaría de Gobierno**  
Dirección General de Documentación y Archivo

## CONTENIDO

**F E D E R A L**  
**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de  
Desarrollo 1995-2000**  
**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

**TOMO CLV**  
**HERMOSILLO, SONORA**

**NUMERO 45 SECC. I**  
**LUNES 5 DE JUNIO DE 1995**



**DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

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

**ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 26 de la propia Constitución, 9o. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4o., 9o., 21, 29, 30, 32 y 42 de la Ley de Planeación, y

**CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación;

Que de conformidad con el marco constitucional y legal que sirve de sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, corresponde al Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo, mediante la ordenación racional y sistemática de las acciones que buscan lograr un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para todos;

Que para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, y en el nuevo marco de corresponsabilidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se realizó en todo el país un vasto y plural programa de consultas con los diversos grupos sociales, a través de foros en los que se recogieron las opiniones, propuestas y demandas de los ciudadanos, y

Que con base en lo anterior, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad, he tenido a bien expedir el siguiente

**DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

**ARTICULO PRIMERO.-** Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajustarán sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su difusión y ejecución.

**ARTICULO TERCERO.-** En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendentes al logro de los objetivos de dicho Plan.

**ARTICULO CUARTO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado.

**ARTICULO QUINTO.-** En los Convenios de Desarrollo Social que anualmente suscriben los Ejecutivos Federal y Estatales, se incorporarán los compromisos y acciones orientados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios.

**ARTICULO SEXTO.-** Para cumplir con los programas, objetivos y acciones previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal harán las previsiones necesarias para el financiamiento y la asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

**ARTICULO SEPTIMO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán en forma periódica los resultados de sus acciones en relación con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y de los programas que del mismo deriven, e informarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto, con el propósito de que el Ejecutivo Federal exponga anualmente ante el Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

#### **TRANSITORIO**

**UNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Esteban Moctezuma Barragán**.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, **José Angel Gurría Treviño**.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Enrique Cervantes Aguirre**.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, **José Ramón Lorenzo Franco**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guillermo Ortiz Martínez**.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Carlos Rojas Gutiérrez**.- Rúbrica.- La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, **Julia Carabias Lillo**.- Rúbrica.- El Secretario de Energía, **Ignacio Pichardo Pagaza**.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, **Herminio Blanco Mendoza**.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, **Francisco Labastida Ochoa**.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Carlos Ruiz Sacristán**.- Rúbrica.- La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Norma Samanlego de Villarreal**.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Miguel Limón Rojas**.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, **Juan Ramón de la Fuente Ramírez**.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Santiago Oñate Laborde**.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, **Arturo Warman Gryj**.- Rúbrica.- La Secretaria de Turismo, **Silvia Hernández Enríquez**.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, **Oscar Espinosa Villarreal**.- Rúbrica.

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1995-2000

## CONTENIDO

## Introducción

## 1. Soberanía

1.1	La soberanía al final del siglo XX	9
1.1.1	Nacionalismo	9
1.1.2	Los desafíos del presente	9
1.1.3	Las respuestas de la historia	10
1.1.4	La defensa de la soberanía al fin del siglo XX	12
1.2	Objetivos	12
1.3	Estrategias y líneas de acción	12
1.3.1	Para garantizar la seguridad nacional de México	12
1.3.2	Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial	13
1.3.3	Los nuevos vínculos de la política interior y exterior	13
1.3.4	Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior	15
1.3.5	Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales	16

## 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

2.1	Aspiración por un Estado de Derecho y un país de leyes	17
2.2	Objetivos	21
2.3	Estrategias y líneas de acción	22
2.3.1	Seguridad pública	22
2.3.2	Lucha contra el crimen organizado	23
2.3.3	Procuración de justicia	23
2.3.4	Probidad y rendición de cuentas en el servicio público	24
2.3.5	Impartición de justicia	25
2.3.6	Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares	27
2.3.7	Derechos humanos	27
2.3.8	Justicia para los pueblos indígenas	28

## 3. Desarrollo democrático

3.1	Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia	29
3.2	Convicción democrática	29
3.3	El compromiso político con la democracia	29
3.4	Diagnóstico	30

3.5	Líneas de estrategia	31
3.6	El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política	32
3.7	Una Presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido	35
3.8	Por un nuevo federalismo	37
3.9	Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública	39
3.10	Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana	41
3.11	Participación social y cultura política	42
3.12	Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información	43
3.13	Relación entre el Estado y las Iglesias	43
<b>4.</b>	<b>Desarrollo social</b>	
4.1	Aspiración por la justicia social	44
4.2	Diagnóstico	45
4.3	El desafío demográfico	46
4.4	Objetivo de la política de desarrollo social	49
4.5	Estrategias y líneas de acción	49
4.5.1	Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos	49
4.5.2	Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población	56
4.5.3	Promover el desarrollo equilibrado de las regiones	59
4.5.4	Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social	63
4.5.5	Impulsar una política integral de desarrollo social	69
<b>5.</b>	<b>Crecimiento económico</b>	
5.1	Objetivos de la política económica	70
5.2	Antecedentes	71
5.3	Estrategia general para el crecimiento	73
5.4	Líneas de estrategia	75
5.5	El ahorro interno, base primordial del crecimiento	76
5.5.1	Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada	76
5.5.2	Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva	77
5.5.3	Ahorro y seguridad social	78
5.5.4	Ahorro público para el crecimiento	78
5.5.5	Inversión y ahorro externo	78
5.6	Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera	79
5.6.1	Finanzas públicas	79
5.6.2	Política cambiaria	81
5.6.3	Política monetaria	82
5.7	Uso eficiente de los recursos para el crecimiento	82
5.7.1	Empleo y productividad	82
5.7.2	Actualización tecnológica	84
5.7.3	Desregulación y fomento de competencia interna y externa	86
5.7.4	Infraestructura e insumos básicos	89
5.8	Política ambiental para un crecimiento sustentable	90
5.9	Políticas sectoriales pertinentes	93
<b>Anexo</b>		
	Listado de programas sectoriales	96

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El Plan postula como un objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. SOBERANÍA

### 1.1 LA SOBERANÍA AL FINAL DEL SIGLO XX

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

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

#### 1.1.1 Nacionalismo

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

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

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

#### 1.1.2 Los desafíos del presente

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

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

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

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

repercusiones de lo que ocurre en el exterior. Debemos aprovechar dicha vinculación y actuar en consecuencia para favorecer el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1.3 Las respuestas de la historia

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

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

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

La construcción del Estado revolucionario en el primer tercio del siglo incorporó a la defensa de la soberanía un modelo específico de desarrollo político, económico y social. La propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, la reforma agraria, la creación de bases sociales para el Estado, la formación de un sistema político que privilegió la transmisión pacífica del poder y un acendrado compromiso con la obra pública de beneficio social, desempeñaron un papel central en la expresión de nuestro nacionalismo y en la defensa de la soberanía.

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

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

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

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

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

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

Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.

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

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

### 1.2 OBJETIVOS

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

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

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

### 1.3 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

#### 1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.

- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos

- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

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

- Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.

- Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

### 1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior

#### *América del Norte*

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

Con los Estados Unidos de América se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación. Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza; fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones.

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

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

#### *Centroamérica y el Caribe*

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

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

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

### *América del Sur*

Es propósito de este Plan fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político y de integración económica en América Latina, expandiendo los acuerdos comerciales a otras naciones del hemisferio, promoviendo la solución pacífica de las controversias y las posiciones comunes en los foros internacionales. La integración económica debe ir acompañada de un mayor intercambio cultural.

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

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

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

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

### *Diversificación de nuestras relaciones con el mundo*

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

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

- Nos proponemos promover la estrecha vinculación con España, no sólo en el ámbito bilateral sino en los foros subregionales de América Latina. México y España podrán ser puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas. Seguiremos propiciando consultas políticas y encuentros entre nuestras sociedades para intensificar los intercambios en el marco de un acuerdo amplio con la Unión Europea.

- Consolidaremos y en su caso, crearemos los mecanismos de consulta con las naciones de la OCDE y otros países de importancia estratégica sobre temas bilaterales, regionales y globales. En particular, fortaleceremos las comisiones mixtas y binacionales existentes y promoveremos su formación con las demás naciones miembros. Consolidaremos las relaciones financieras y comerciales con los países de América del Norte y buscaremos su ampliación en todo el continente americano.
- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.
- Estrecharemos también la cooperación legal en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Nos proponemos, asimismo, intensificar los vínculos económicos y el diálogo político con cada nación miembro de la Unión Europea, en especial con Alemania, Inglaterra, Italia y Francia.
- En Europa central, aseguraremos la presencia de México con base en los movimientos de integración de las naciones de esa región con la Unión Europea. Construiremos y actualizaremos los instrumentos diplomáticos y los acuerdos para fomentar el intercambio comercial y la cooperación técnica y cultural. Mediante nuestra posición en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, nos acercaremos a sus proyectos y a sus mercados para establecer un sano intercambio con dichas naciones. Con Rusia, renovaremos los mecanismos de consulta política, construiremos marcos normativos para el intercambio económico y para encuentros entre inversionistas.
- En el Pacífico Asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías más dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.
- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

#### ***La cooperación técnica, científica, educativa y cultural***

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

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

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

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

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

Se dará prioridad a la iniciativa intitulada "Nación Mexicana", que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por

estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

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

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

### 1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales

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

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

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

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

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

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

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

## 2. POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES

### 2.1 ASPIRACIÓN POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES

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

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

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

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

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

#### 2.1.1 Seguridad pública

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

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

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al

percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

### 2.1.2 Crimen organizado

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

### 2.1.3 Procuración de justicia

Muchos de los atentados más graves contra el Estado de Derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.1.4 Impartición de justicia

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

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

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

#### 2.1.5 Inseguridad jurídica

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

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

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

En el ámbito administrativo existe todavía una regulación excesiva que exige a los particulares numerosos requisitos y trámites, muchas veces innecesarios. En esta materia la autoridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan incertidumbre e implican retrasos y altos costos para las actividades productivas. A su vez, la sobrerregulación requiere, para su aplicación, del funcionamiento de estructuras gubernamentales que generan altos costos para el Gobierno.

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

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

### 2.1.6 Derechos humanos

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

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

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

### 2.1.7 Justicia para los indígenas

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

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

### 2.1.8 La reforma constitucional de 1994

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

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

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

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se ha iniciado una etapa de renovación integral del Estado de Derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama, sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación. Ahora, debemos impulsar las acciones necesarias para que los jóvenes, los trabajadores, las amas de casa, los campesinos, los indígenas, los habitantes de las ciudades y, en fin, la sociedad entera, vivan seguros, al amparo de la ley y las instituciones, en la paz y la

tranquilidad; para que sus bienes y posesiones se encuentren a salvo; para que sus transacciones económicas estén debidamente garantizadas y para que ningún particular ni autoridad actúe por encima de la ley.

## 2.2 OBJETIVOS

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

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

- Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.

- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

- Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.

- Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.

- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.



### 2.3. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

#### 2.3.1 Seguridad pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2.3.2 Lucha contra el crimen organizado**

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

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

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

**2.3.3 Procuración de justicia**

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

Para corregir muchos de los abusos que se han cometido en diversas ocasiones en la procuración de justicia, en diciembre de 1994 se reformó el Artículo 21 constitucional a fin de que los particulares afectados pudiesen impugnar ante la autoridad jurisdiccional las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público. La posibilidad de esta impugnación contribuirá a un mejor desempeño de las funciones que la propia disposición constitucional confiere al Ministerio Público, como institución rectora del sistema de procuración de justicia.

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

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

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

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

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

Igualmente, se establecerán las vías para que autoridades y particulares acuerden programas que hagan frente a la actividad delictiva y se denuncie oportunamente la comisión de los actos ilícitos. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia. Se impulsarán programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que, en su caso, deban imponerse.

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

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

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

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

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

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

#### 2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público

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

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

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

En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.3.5 Impartición de justicia**

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

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

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

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

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

Para la cabal consolidación del Estado de Derecho se llevará a cabo una revisión sistemática de las normas de diversos ordenamientos. En muchos casos la falta de certidumbre, el retraso o la ausencia misma de claridad para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones son producto de una norma con esas características. Una reforma completa, bien pensada y que recoja experiencias diversas en las materias civil, mercantil, penal, laboral y administrativa, permitirá una más pronta impartición de justicia y evitará rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

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

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

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

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

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

Debido a que el Estado de Derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis. Se estudiará el sistema de recursos

jurisdiccionales y administrativos con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridades administrativas y, en su caso, se promoverán las reformas que fortalezcan las instituciones que de manera prioritaria realizan tareas de control.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.3.7 Derechos humanos**

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

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

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

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

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

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

### 2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

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

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

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

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

El Estado de Derecho al que aspiramos los mexicanos podrá alcanzarse si nos empeñamos en llevar a cabo las estrategias que nos hemos propuesto en éste Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es lograr el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser los destinatarios de las propias normas, y fortalecer las vías, perfeccionar las prácticas y los procedimientos mediante las cuales los órganos del Estado sancionarán a quienes se aparten del derecho.

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

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

Es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del Estado de Derecho: sólo así podremos aspirar a mantener una sociedad plural y diversa, unida por ideales comunes que est n plasmados y actualizados en el orden jurídico. Hemos de buscar, en síntesis, el establecimiento y la práctica diaria, firmemente enraizada, de un Estado Democrático de Derecho.

### 3. DESARROLLO DEMOCRÁTICO

#### 3.1 NUESTRA HISTÓRICA ASPIRACIÓN POR LAS LIBERTADES Y LA DEMOCRACIA

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

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

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

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

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

#### 3.2 CONVICCIÓN DEMOCRÁTICA

El Ejecutivo Federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. La convicción de que la democracia es indispensable para el progreso de México. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad. La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos.

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

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

#### 3.3 EL COMPROMISO POLÍTICO CON LA DEMOCRACIA

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

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

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

### 3.4 DIAGNÓSTICO

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

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

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

Hoy, los partidos compiten con determinación por el poder público en condiciones legales que les garantizan la posibilidad real de constituirse en gobierno con base en la voluntad popular. Con un apreciable consenso, se ha avanzado en el establecimiento de una legislación electoral moderna, se han instituido órganos cada vez más profesionales e imparciales y se han adoptado instrumentos técnicos de alta confiabilidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.5 LÍNEAS DE ESTRATEGIA**

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

#### **3.5.1 Reforma electoral definitiva**

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

#### **3.5.2 Nueva relación entre los Poderes de la Unión**

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

#### **3.5.3 Nuevo federalismo**

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

#### **3.5.4 Fortalecimiento de los estados**

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

#### **3.5.5 Participación social**

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

### 3.5.6 Reforma del Gobierno

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

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

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

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

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

### 3.6 EL SISTEMA DE PARTIDOS COMO BASE DE LA DEMOCRACIA Y LOS PROCESOS ELECTORALES COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD POLÍTICA

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

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

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

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

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

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

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

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

**3.6.1 La representación popular: mayoría y minorías**

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

**3.6.2 Representación de las minorías**

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

De otra parte, el Gobierno de la República ha demostrado con hechos concretos su compromiso con la legalidad electoral como fuente de legitimidad política, y ha promovido un diálogo nacional para garantizar legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales, alentar reformas a las legislaciones electorales de las entidades federativas, y avanzar en la reforma política del Distrito Federal.

**3.6.3 Reforma electoral definitiva**

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

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

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

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

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

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

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

**Organos electorales**

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

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

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

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

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

### *Funcionarios electorales*

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

### *Equidad en la competencia*

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

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

Empero, es preciso reconocer que esos avances no han sido suficientes para lograr una mayor equidad en los recursos y el gasto que los partidos pueden obtener y erogar durante sus campañas. Equidad no es igualitarismo. Ninguna democracia moderna se plantea corregir por la vía de la norma lo que la realidad y la voluntad de los electores definen en las urnas. En todas las naciones democráticas los partidos desarrollan capacidades diferenciadas para allegarse recursos. Lo que la ley debe impedir es que esa diferenciación provenga de actos ilícitos o se convierta en factor predeterminante de los resultados electorales.

### *Sistema de financiamiento*

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

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

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

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

#### *Topes a gastos de campaña*

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

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

#### *Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos*

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

#### *Acceso equitativo a los medios de comunicación*

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

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

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

#### *Otros temas de la agenda electoral*

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

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

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

### **3.7 UNA PRESIDENCIA DEMOCRÁTICA EN UN RÉGIMEN REPUBLICANO FORTALECIDO**

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

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

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

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

### 3.7.1 Régimen presidencial

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

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

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

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

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

### 3.7.2 Poder Legislativo

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

### 3.7.3 Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

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

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

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

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones.

### 3.7.4 La mayoría legislativa

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

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

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

### 3.7.5 Agenda legislativa

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

### 3.7.6 Poder Judicial

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

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

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

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

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

### 3.7.7 Fortalecimiento de derechos políticos

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

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

## 3.8 POR UN NUEVO FEDERALISMO

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

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de

articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

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

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

### 3.8.1 Esencia compensatoria del Pacto Federal

El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este Plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

### 3.8.2 Redistribución de competencias

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

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

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

### 3.8.3 Descentralización y federalización de funciones

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

### 3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

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

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

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

### 3.8.5 Vida municipal

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

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

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

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

### *Participación municipal en el desarrollo*

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

### *Periodo constitucional de los ayuntamientos*

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

### *Municipios indígenas*

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

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

## **3.9 REFORMA DE GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

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

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

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

### **3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa**

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

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

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

### 3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos

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

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

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

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

### 3.9.3 Sistemas de control y rendición de cuentas

Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.

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

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

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

**3.9.4 Modernización de la gestión pública**

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

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

**3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo**

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

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

**3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos**

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

**3.10 HACIA UNA MÁS INTENSA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y EL FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA**

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

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

**3.10.1 Organizaciones sociales**

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

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

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

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

### 3.10.2 Organizaciones civiles

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

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

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

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

### 3.10.3 Marco legal y fiscal

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

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

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

### 3.10.4 Líneas de colaboración entre gobierno y organizaciones civiles

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

## 3.11 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CULTURA POLÍTICA

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

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

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

### **3.11.1 Participación social en las políticas públicas**

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

### **3.11.2 Consejos consultivos**

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

## **3.12 LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA, Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

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

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

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

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

## **3.13 RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS IGLESIAS**

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

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

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

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

#### 4. DESARROLLO SOCIAL

##### 4.1 ASPIRACIÓN POR LA JUSTICIA SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar, que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida.

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

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

#### 4.2 DIAGNÓSTICO

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

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

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

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

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

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

En materia de educación, aunque se ha ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursen la escuela primaria, el país sigue teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento. Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos de rezago educativo se encuentra en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3 EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO

#### 4.3.1 La población actual y el crecimiento

La población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo, una vez considerados los flujos migratorios internacionales, a un ritmo de 1.8 por ciento anual. La situación demográfica de México se

ve aún marcada por el rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setenta, el cual propició un hecho en apariencia paradójico: aunque la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir apreciablemente desde entonces, en números absolutos la población ha seguido aumentando significativamente. En efecto, hace veinte años la tasa de crecimiento de la población era de tres por ciento anual y diez años después descendió a 2.6 por ciento; sin embargo, en ese lapso la población pasó de menos de 60 a 75 millones de habitantes. Ahora supera los noventa millones.

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

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

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

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

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

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

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

### *Población y demandas asociadas*

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

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

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

El grupo de población en edades de trabajo —entre 15 y 64 años— se ve dominado por la inercia del crecimiento demográfico. Si bien desde mediados de los años 70 muestra tasas decrecientes, éstas son aún muy elevadas. En el momento actual se estima que la población total en edades de trabajo asciende a 54 millones; para el año 2000 llegará a poco más de 61 millones.

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

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

### *Hogares y familias*

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

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

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

### *Migración y distribución territorial de la población*

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

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

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

Las tendencias descritas sugieren que, en los años venideros, las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, por lo que resulta

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

#### 4.4 OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

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

La política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

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

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

#### 4.5 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

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

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

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

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

*Educación*

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido un factor decisivo de superación personal y de progreso social. En el siglo XX los mexicanos hemos realizado una gran obra educativa que ha reducido significativamente el analfabetismo, elevado el promedio de escolaridad, promovido la educación preescolar, extendido la educación primaria, ampliado el acceso a la secundaria, ensanchado la educación tecnológica y multiplicado la universitaria. Simultáneamente, se ha fomentado la capacitación para el trabajo, se ha procurado el fortalecimiento de la cultura y se ha estimulado la creatividad y el desarrollo de la investigación humanística y científica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Poder Ejecutivo Federal refrenda en este Plan su compromiso con las instituciones de educación superior como espacios naturales para el despliegue de las ideas, el avance de la ciencia, la aplicación del conocimiento y la difusión de la cultura. Ello supone el respeto escrupuloso de la autonomía universitaria. Se perfeccionarán los instrumentos de apoyo a la excelencia académica, a la modernización institucional y a la vinculación con los sectores productivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Salud

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para asegurar la utilidad del esfuerzo colectivo en materia de salud, debemos garantizar un nivel óptimo de preparación de quienes prestan estos servicios; alentar la vocación médica y la de enfermera; fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios de esas especialidades y aumentar

también la posibilidad de que los especialistas mejoren sus condiciones de vida y de trabajo. El desarrollo de los recursos humanos se articulará con la innovación tecnológica y la investigación científica.

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

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

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

#### *Seguridad Social*

El sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.

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

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

#### *Vivienda*

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

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

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

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

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

*Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda.* Financiar a los adquirentes de vivienda es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello se fortalecerán los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, se estrechará la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### *Población, familia y mujer*

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

Mucho es lo alcanzado en materia de población, pero persisten grandes desafíos. Los problemas poblacionales se tornan cada vez más complejos, de mayor escala, y su solución reclama un mayor involucramiento del gobierno y de la sociedad. Gran parte de las iniciativas que en el pasado promovieron el cambio demográfico resultan hoy insuficientes. La política de población reclama un enfoque integral, claramente inserto en las prioridades del desarrollo social, que propicie un cambio de mentalidad e

intensifique el espíritu de previsión y planeación en las familias, así como el afán de igualdad entre sus miembros, especialmente en cuestiones de género; que fomente también una alta valoración parental de los hijos y que extienda y arraigue una cultura demográfica sobre las repercusiones de la población en el medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

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

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

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

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

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

Para romper el círculo vicioso entre rezago demográfico y pobreza se considera impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, sobre todo bajo la forma de becas — preferiblemente destinadas a mujeres—, para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico. Asimismo, se requiere extender la cobertura y el acceso efectivo de la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar, garantizando la adecuación de éstos a las condiciones de cultura y organización social de las comunidades. Hace falta también estimular la participación de las comunidades indígenas en el diseño, operación y evaluación de los programas en materia de población dirigidos a ellas, de modo que sus necesidades más urgentes sean atendidas.

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

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

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

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

Para seguir reduciendo el crecimiento demográfico es fundamental impulsar la educación sexual y la comunicación masiva dirigida a destacar las ventajas de una familia poco numerosa. Asimismo, ampliar las oportunidades de educación y participación económica, especialmente de las mujeres. También se debe actuar tempranamente, mediante programas de educación e información sobre planificación familiar, en las fases de inicio de la vida reproductiva de las parejas, promoviendo la postergación del matrimonio y del primer hijo. Es necesario, además, ampliar la cobertura de los servicios de planificación familiar y mejorar su calidad.

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

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

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

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

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

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

Es propósito del Plan Nacional de Desarrollo promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos; respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como en la formación y la socialización de sus hijos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones

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

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

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

*Desarrollo regional*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo que se busca es promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y manteniendo la dinámica de crecimiento de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social. En esta tarea la práctica del nuevo federalismo, en su sentido económico y social, se constituye en un instrumento de trascendencia fundamental.

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

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

La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión

productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas.

### *Desarrollo urbano*

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

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

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

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

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

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

Para alcanzar tales objetivos se instrumentarán cuatro estrategias principales:

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

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

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

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



*Reforma agraria*

Un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola. La reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de lo anterior, el Plan se propone superar el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y de procedimiento. Para ello, se apoyará el trabajo que realizan los tribunales agrarios y se llevará a cabo un programa especial para atender los ejidos y comunidades que se encuentran en los distritos nacionales de riego. Además se impulsará la certificación y titulación de

derechos ejidales y solares urbanos. Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados. Con ello, se eliminarán los factores de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

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

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

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

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

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

En años recientes diversas políticas públicas permitieron avanzar en la atención a las demandas sociales y en el fortalecimiento de la relación del Estado con los grupos de la sociedad. Entre esos logros destaca la construcción de una vasta infraestructura y el fortalecimiento de la participación social mediante una amplia red de organizaciones ciudadanas sustentadas en las tradiciones comunitarias y el espíritu solidario de la población. Estas experiencias perfeccionaron un método colectivo de trabajo para hacer frente a los problemas sociales de las comunidades.

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

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

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

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

#### *Superación de la pobreza extrema*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el área de vivienda, es indispensable promover el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción. La autoconstrucción constituye una modalidad de trabajo



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***Desarrollo de los pueblos indígenas***

México se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Más de seis millones de indígenas padecen pobreza; casi todos ellos viven en municipios con altos grados de marginalidad. El Estado mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza y al



desarrollo político y económico nacionales. Sin embargo, esta política ha encontrado obstáculos para la consecución de los objetivos de largo plazo.

La magnitud de los retos a que se enfrenta el país señala la urgencia de que todos los grupos que constituyen la sociedad civil, incluidos los indígenas, converjan en el esfuerzo nacional para superarlos. Esta convergencia debe construirse a través del diálogo y el respeto entre todos los grupos, y debe reforzarse por la coincidencia de las aspiraciones por alcanzar mayor justicia y equidad, y la necesidad de que nuestra democracia se perfeccione.

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

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

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

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

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

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

#### *Atención a grupos vulnerables*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas; una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y laborales y que propicie su acceso a los servicios de salud, de educación y de capacitación.

- Diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada en tres aspectos fundamentales: atención médica, educación y rehabilitación.

- Revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general, en beneficio de la población discapacitada.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social

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

##### *Carácter integral de la política de desarrollo social*

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

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

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

##### *Descentralización*

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

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

##### *Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado*

Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones a través de un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad y, sobre todo, que fomente la participación social y ciudadana. La exigencia de corresponsabilidad deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones. La participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones

comunitarias son valores insustituibles. La participación social organizada en las ciudades es no sólo un método para mejorar la calidad de vida sino, sobre todo, un esfuerzo de solidaridad y fraternidad que contribuye a la cohesión social y a humanizar la vida urbana.

La participación ciudadana se inscribe en la conformación de una cultura cívica al servicio de la justicia, la libertad y la democracia. Se trata de que todos, gobierno, actores sociales, grupos productivos, antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración social y productiva de los mexicanos.

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

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

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

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

## 5. CRECIMIENTO ECONÓMICO

### 5.1 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

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

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

Asegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sostenido. El aumento significativo del ingreso nacional dará los recursos para una política social ambiciosa; proveerá los medios que se requieren para construir un mejor sistema de procuración e impartición de justicia; propiciará una situación social menos proclive a la delincuencia. El avance político será firme y sano, ajeno a enconos y confrontaciones estériles, en la medida en que haya condiciones de progreso material. México será un país más respetado en la comunidad internacional en la medida en que su economía sea próspera.

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

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

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

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

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

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

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

Es fundamental que el crecimiento económico tenga el mayor efecto posible en la generación de empleos productivos. Con vistas a generar más empleos con mejores retribuciones, se promoverá que el mercado laboral estimule al máximo la utilización eficaz de la mano de obra en los procesos productivos.

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

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

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

## 5.2 ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por supuesto, el comportamiento del ahorro privado depende en mucho de las políticas económicas. Entre los factores que ayudan a explicar la caída del ahorro privado destaca la apreciación no sostenible del tipo de cambio real. La apreciación real de la paridad siempre promueve el aumento del consumo en detrimento del ahorro. También hay que recordar que en México una fuente importante del ahorro y la inversión privada ha sido la reinversión de utilidades de las empresas. Es probable que la reducción del

margen de utilidades que necesariamente causó el proceso de apertura y de mayor competencia económica interna y externa haya sido mucho mayor al apreciarse el tipo de cambio real. En otras palabras, el efecto en la moderación de utilidades que deliberadamente buscó la apertura a la competencia internacional se exacerbó con la apreciación real de la paridad y afectó el ahorro de las empresas. La caída del ahorro también fue influida por la baja en los impuestos al consumo que dispuso la reforma tributaria de fines de 1990. Un factor adicional que contribuyó a elevar el consumo y disminuir el ahorro fue la disponibilidad de crédito, que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas.

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

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

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

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

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

### **5.3 ESTRATEGIA GENERAL PARA EL CRECIMIENTO**

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

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

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

La estrategia económica, que reconoce la necesidad de elevar el ahorro interno, pondrá especial cuidado en asegurar el abatimiento sano y permanente de la inflación. La estabilidad macroeconómica permite un horizonte más amplio para la planeación y para la evaluación de proyectos productivos, al tiempo que

constituye un incentivo para la generación de ahorro a mayores plazos. Sólo cuando la inflación es baja el ahorro se traduce en mayor inversión y ésta, a través del crecimiento de la actividad económica y el empleo, en beneficios tangibles para la población. En cambio, la inflación, además de inhibir el ahorro y la inversión, al erosionar el poder adquisitivo de los salarios y de los activos financieros lesiona en forma desproporcionada a los trabajadores y a la población de menores ingresos. Por eso, cuando la inflación es persistente y elevada, el crecimiento se vuelve inequitativo y la distribución del ingreso se deteriora. Por lo anterior, resulta ineludible esforzarse, de manera sana y permanente, para alcanzar la estabilidad de precios.

El impulso a la inversión comprenderá lo mismo la inversión en capital físico que la elevación de la calidad de la fuerza de trabajo. Esto último involucra tanto la educación y capacitación de los trabajadores como la procuración de condiciones de salud, nutrición y vivienda digna. En la medida en que se consiga elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo, su aportación al desarrollo nacional será mayor. Asimismo, la mayor productividad deberá redundar en niveles salariales más elevados.

Por lo que se refiere a la inversión en capital físico, en los próximos años se emprenderán acciones con el propósito no sólo de aumentar su volumen, sino de provocar la modernización tecnológica que nos haga más competitivos y nos permita aprovechar mejor los flujos internacionales de comercio e inversión.

El proceso de inversión puede darse sólo si existen los recursos para financiarlo. Por ello, el propósito de aumentar la inversión supone, al mismo tiempo, un esfuerzo para promover fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con esto se entiende el papel central que tiene el ahorro para fomentar el crecimiento y el empleo. La inversión constituye el eslabón que vincula al ahorro con el crecimiento y el empleo.

La estrategia encaminada a fomentar el ahorro interno con el objeto de evitar la dependencia del ahorro externo para financiar los requerimientos de inversión que exige el crecimiento equivale a proponer que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea sostenible en el largo plazo. La disponibilidad de ahorro externo, empero, permite a nuestra economía invertir a un ritmo superior que si la inversión fuese financiada únicamente con ahorro interno. Por lo tanto, el ahorro externo abre oportunidades muy significativas para promover una tasa de crecimiento de la economía más elevada y un mayor volumen de empleo. El uso prudente del ahorro externo requiere que éste se destine principalmente a la ampliación de la planta productiva y de la oferta de productos comerciables. De este modo, con la maduración de los proyectos de inversión crecerá la capacidad de pago de nuestra economía.

La inversión desempeña un papel fundamental en la promoción del crecimiento económico como una forma de ampliar el nivel de empleo. Sin embargo, el Plan propone no sólo proveer más empleo, sino que ese empleo sea mejor remunerado; por ello la elevación de la productividad adquiere una importancia igualmente prioritaria. De no procurar el aumento en la productividad, el crecimiento de la economía estaría apoyado exclusivamente en la expansión del ahorro e implicaría tanto una gradual pérdida de competitividad frente a la producción externa, como la imposibilidad de mejorar permanentemente las remuneraciones reales. En las últimas décadas, nuestro crecimiento económico se ha apoyado fundamentalmente en una expansión del capital, mientras que la productividad conjunta de los factores de la producción ha contribuido en una proporción relativamente modesta. Es imperativo fomentar el aumento de la eficiencia en todos los ámbitos, promover la adquisición, difusión y generación de tecnología y, al mismo tiempo, orientar la inversión hacia aquellos sectores donde el efecto sobre la producción es más que proporcional al incremento en los factores. En muchos países, este último punto ha sido el factor determinante para contar con tasas de crecimiento más elevadas.

En relación con este tema el Plan propone un conjunto de acciones encaminadas a eliminar distorsiones que limitan la eficiencia en diversos sectores clave de la economía. Entre estas acciones destaca la reducción de la brecha entre el costo del empleo y la remuneración real al trabajador, el abatimiento de los costos de transacción en el mercado laboral, la promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo, y la desregulación en beneficio sobre todo de las pequeñas empresas para aprovechar su amplia capacidad de absorber mano de obra.

Sólo una estrategia con estas características permitirá que el crecimiento económico se traduzca en la generación de empleos bien remunerados en forma sana y sostenible. La conformación de una estructura de incentivos apropiados facilitará, además, el acceso de la fuerza de trabajo al mercado formal del empleo, con los beneficios para los trabajadores que marca la ley.

El Plan supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio,

la inversión y la transferencia de tecnología. En el intercambio de bienes y servicios habremos de contar con un mecanismo que permita alentar la creación de más y mejor empleo, promover una distribución más equitativa del ingreso, y elevar la competitividad de nuestra economía. Por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos. Este proceso dará a nuestros productores acceso a insumos en condiciones similares a las que tienen sus competidores externos y pondrá al alcance de nuestros consumidores una gama amplia de productos con precios accesibles. En todo momento aseguraremos que la competencia, tanto entre productores nacionales como con productores extranjeros, se dé sobre una base justa.

La estrategia económica de ampliar la capacidad productiva a través de la promoción del ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener un equilibrio adecuado entre la demanda de bienes y servicios y lo que producimos los mexicanos. Gracias a esto, no será necesario recurrir en forma permanente a montos elevados de financiamiento externo, que en el largo plazo no son sostenibles. En el corto plazo, la recuperación de la actividad económica estará apoyada, principalmente, en el dinamismo del sector de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Los avances en materia de eficiencia que han venido realizándose en el aparato productivo y que, en particular, han fortalecido al sector de bienes y servicios comerciables, permitirán a las empresas orientadas al mercado externo aprovechar ampliamente las condiciones actuales para emprender un vigoroso esfuerzo de exportación. Así, este sector habrá de constituirse en el principal motor de crecimiento para superar la crisis que atraviesa actualmente nuestra economía.

Una vez superada la crisis, el crecimiento de las exportaciones y de la inversión continuarán siendo los pilares que sustenten una expansión sana y eficiente de la demanda interna. El consumo, por su parte, habrá de incrementarse conforme se afiance el crecimiento del ingreso y del empleo, de modo que el mayor consumo sea congruente con volúmenes mayores de ahorro interno. De esta forma, podrá registrarse una expansión de la demanda agregada que en todo momento sea proporcional con la ampliación de la capacidad productiva de la economía. La orientación de la estrategia económica hacia la ampliación de la capacidad productiva promoviendo el ahorro, la inversión y la eficiencia, permitirá mantener el equilibrio fundamental entre la oferta y la demanda agregada. Equilibrio necesario para alcanzar el crecimiento sostenido con estabilidad de precios.

La estrategia de crecimiento económico y de desarrollo social debe comprender una política ambiental explícita que nos lleve a asumir plenamente las responsabilidades y los costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

El Plan hace del desarrollo sustentable un compromiso ineludible que condiciona, orienta y norma todas las acciones en materia de crecimiento económico. Es un compromiso ético, ya que está de por medio la sobrevivencia de las generaciones futuras, y también económico, pues sin recursos naturales y sin un medio ambiente sano, el crecimiento económico no sería viable.

Por último, la estrategia de crecimiento estaría incompleta, si no se propusiese desplegar programas integrales y coherentes para el impulso de ciertos sectores que por sus características y por sus consecuencias sobre el empleo y el combate a la pobreza merecen atención especial, más allá de las políticas generales.

#### 5.4 LÍNEAS DE ESTRATEGIA

El Plan Nacional de Desarrollo plantea las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento
- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

### 5.5 EL AHORRO INTERNO, BASE PRIMORDIAL DEL CRECIMIENTO

Ante la caída del ahorro privado interno en los últimos años, el desafío principal de la política económica es promover su recuperación y fortalecimiento para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. México deberá continuar recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión. Para que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, es necesario orientarlo a financiar una mayor inversión global en el país, no a desplazar la inversión financiada con recursos internos.

Fortalecer el ahorro interno significa fortalecer la suma del ahorro público y del ahorro privado. El gobierno debe tomar en cuenta el impacto de sus acciones no sólo sobre su propio ahorro, sino sobre el ahorro total del país. La captación de ingresos públicos debe estimular, no destruir, los incentivos al ahorro privado. Por ello es urgente una reforma tributaria orientada a fortalecer el ahorro privado, sin descuidar la consolidación del ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas. Un sistema tributario sencillo, en que el cumplimiento de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.

Los recursos que administra el gobierno son de la sociedad. La sociedad debe estar convencida de que sus impuestos y los recursos provenientes de los precios y tarifas públicos son utilizados correctamente y con honradez. El gasto público debe ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes, avaladas por la sociedad misma y por sus representantes populares. Asimismo, deben establecerse las reglas y sanciones necesarias para evitar desviaciones y malversaciones de fondos.

*Líneas de acción.* De conformidad con los señalamientos anteriores, el fortalecimiento del ahorro interno descansará en:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.
- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

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

Para el financiamiento adecuado y solvente de sus actividades, el gobierno debe recurrir a los impuestos. Para la sociedad, es preferible que se acuda a fuentes eficientes y explícitas de financiamiento que al más injusto e ineficiente de todos los impuestos: el impuesto inflacionario. Pero no basta con que el gobierno financie de manera responsable y transparente su actividad, mediante un sistema fiscal financieramente solvente. El sistema tributario debe también evitar que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica y para la generación de empleos productivos y bien remunerados. Por ello debe orientarse a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro. Al diseñar los impuestos debe tomarse en cuenta su efecto sobre el ahorro público y también sobre el ahorro privado.

Asimismo, es preciso que el sistema tributario facilite el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Cuando la naturaleza de las contribuciones y el exceso de trámites y gestiones hacen del sistema tributario un obstáculo insalvable para los negocios y la generación de empleos, se anulan las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se desestimula la iniciativa de los particulares para contribuir a su propio progreso y al del país. Al mismo tiempo, se desincentiva el propio cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

La sociedad, a través de expertos fiscales que representen los intereses de los distintos sectores, debe participar en el diseño de un sistema tributario equitativo y eficiente. Por ello se ha constituido el Consejo Asesor Fiscal, conformado por expertos y representantes de los diversos sectores sociales, para que el gobierno proponga al Legislativo una reforma fiscal que promueva el ahorro interno sobre bases de equidad y eficiencia.

Las consultas efectuadas hasta ahora sugieren que la reforma tributaria, para promover el ahorro y la inversión y para generar un sistema tributario más eficiente y equitativo, debe atender a los siguientes criterios:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo. Por ello, es esencial lograr un equilibrio adecuado entre los impuestos que gravan al consumo directamente y los que gravan la renta, ya que estos últimos inciden sobre las decisiones de ahorro e inversión.

- El impuesto sobre la renta de las empresas debe promover, de mejor manera, la reinversión de utilidades. Se buscará ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva.
- En cuanto a las personas, se buscará que éstas dediquen una proporción más grande de su ingreso disponible al ahorro, en particular el de largo plazo.
- Para mejorar la equidad tributaria se promoverá una mayor progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas, buscando reducir la carga de los contribuyentes de menores ingresos relativos. Para lograrlo, se requiere contar una base gravable amplia y la eliminación de las exenciones injustificadas que distorsionan la asignación de recursos, propician tratos inequitativos entre contribuyentes similares y merman la recaudación.
- Un aspecto fundamental de equidad tributaria lo constituye la generalidad en la aplicación de las disposiciones fiscales. El criterio de generalidad debe normar los criterios y acciones de la administración tributaria.
- Es indispensable otorgar seguridad jurídica plena a los contribuyentes, eliminar ambigüedades y asegurar sus medios de defensa. Se dará transparencia a las diversas resoluciones de carácter general y particular, y se buscará incorporarlas paulatinamente en las disposiciones legales y reglamentarias.
- Las disposiciones fiscales deben simplificarse para reducir los costos administrativos de los contribuyentes e impulsar la actividad productiva y el empleo. Una medida que requiere de revisión urgente en este sentido es el cálculo del impuesto sobre la renta de asalariados que hoy día requiere de múltiples y complejas operaciones.
- La evasión y elusión fiscales representan una injusticia inaceptable para con los contribuyentes cumplidos que debe ser combatida y sancionada. Por su parte, las acciones de auditoría fiscal deben ser justas e imparciales. La fiscalización debe realizarse mediante un proceso transparente y general. Para lograrlo, la programación y el seguimiento de los actos de auditoría deberá ser una tarea estrictamente institucional y sistemática.

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

El sistema financiero desempeña un papel fundamental para la generación del crecimiento económico. Capta una parte muy importante del ahorro de la sociedad y lo canaliza hacia inversiones productivas. En el sector financiero existen significativas oportunidades para ofrecer una gama más amplia de instrumentos y servicios que fomenten el ahorro de la población y propicien una canalización de recursos hacia los sectores productivos más eficiente y oportuna.

Se promoverá que el sector financiero genere oportunidades atractivas para inducir un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas. Asimismo, el sector financiero deberá abocarse a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal. La captación del ahorro popular es un proyecto al que se le dedicarán esfuerzos y atención especiales.

La labor del sector financiero no se agota con el fomento al ahorro y su intermediación eficiente. La diversificación de los riesgos y su correcta asignación constituye una oportunidad para desarrollar nuevos instrumentos y contribuir con opciones reales al fomento del ahorro y a un mejor desarrollo del sector productivo.

Es necesario avanzar en forma paralela en el fortalecimiento de la supervisión y la vigilancia de los intermediarios financieros. La elaboración del marco legal que fusionó la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional Bancaria constituye una acción fundamental en este sentido.

Para que la estabilidad macroeconómica rinda los frutos esperados se requiere un sector financiero dinámico, que reconozca la importancia de actuar de manera resuelta para afirmarla. Conforme se logre la estabilización económica y se cuente con instrumentos de cobertura de riesgo, será posible observar un alargamiento en los plazos promedio de vencimiento de los activos; cuanto mayor esfuerzo dediquen los intermediarios a este objetivo, más pronto entraremos a una etapa de estabilidad. Es decir, son procesos que se retroalimentan y, por ello, no es posible adoptar una actitud pasiva. Las autoridades, en el ámbito de su competencia, participarán en esta labor y brindarán todo su apoyo a quienes compartan este esfuerzo.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que publicará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especificará las acciones para la consecución de los objetivos señalados. Entre otros aspectos se incluirán:

- Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores.

- Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento
- Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y de operación.
- Promover un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que les garanticen rendimientos atractivos
- Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos, en los términos permitidos por la ley.
- Fortalecer el marco jurídico para la solución justa y expedita de controversias y conflictos.

### 5.5.3 Ahorro y seguridad social

Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota al INFONAVIT. Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del INFONAVIT.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El Plan propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador.

### 5.5.4 Ahorro público para el crecimiento

La política de fortalecimiento del ahorro público se apoyará tanto en la racionalización del gasto corriente como en la consolidación de fuentes de ingresos estables, no inflacionarias. La ampliación del ahorro público deberá contribuir también a alentar la generación del ahorro privado. Los instrumentos naturales para promover el ahorro público son la política tributaria y la política de gasto. El mayor ahorro público permitirá un sano financiamiento de la inversión pública. La elevación del ahorro público no deberá verse como una responsabilidad únicamente del Gobierno Federal. Este esfuerzo deberá ser compartido por las entidades paraestatales y, en el ámbito de sus atribuciones, por las autoridades estatales y municipales.

El ahorro generado por el sector público habrá de destinarse prioritariamente al financiamiento de la inversión en infraestructura, de modo que se apoye la expansión de la capacidad instalada de la economía y, con ello, la generación de empleo bien remunerado. Lejos de desplazar a la inversión privada, la inversión pública debe servir de aliciente y soporte de la misma. Por ese motivo, se privilegiará la inversión en infraestructura física, en la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, en la capacitación de la mano de obra y, en general, en la preparación de los recursos humanos que demanda el desarrollo del país.

### 5.5.5 Inversión y ahorro externo

En su etapa actual de desarrollo, México requiere del uso complementario del ahorro externo, el cual debe dirigirse a la inversión productiva más que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, para evitar que el retiro repentino de los capitales del exterior ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido

Es importante destacar que nuestro país cuenta con una dotación de capital que, en relación a su dotación de mano de obra, es inferior a la de los países más avanzados. En consecuencia, la rentabilidad del capital tiende a ser superior que en los demás países. Por ello es natural que el capital fluya del resto del

mundo hacia nuestro país. Esta condición es congruente con la etapa de desarrollo en que nos encontramos y, por lo mismo, es probable que una vez superada la actual crisis, en los próximos años continuemos observando un saldo superavitario en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. La contrapartida a este superávit, por definición, debe ser un déficit en la cuenta corriente o un proceso de acumulación de reservas internacionales en el Banco de México.

El reto estriba en lograr que los flujos de capital hacia México se conviertan en un instrumento de apoyo a nuestro desarrollo y evitemos los riesgos derivados de una dependencia excesiva del ahorro externo de corto plazo. Para este propósito, se buscará que:

- Existan condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica y financiera del país, mediante las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.
- El tipo de cambio real sea estable, congruente con una expansión dinámica de las exportaciones y un saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos financiable en el corto plazo.
- Los rendimientos reales de la inversión en México sean estables y atractivos, tanto para los inversionistas nacionales como para los del exterior.
- La inversión nacional reciba el mismo trato que la inversión extranjera para evitar, por un lado, que la inversión externa reciba subsidios a costa de la economía nacional y, por el otro, que la inversión en México no sea atractiva para los inversionistas extranjeros.
- Los recursos del exterior se orienten sobre todo a la inversión productiva directa, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía para la participación foránea en la actividad productiva.
- Promover las condiciones que alienten plazos más largos de la captación financiera, en especial la realizada a través de instrumentos emitidos por el gobierno, para desestimular las fugas súbitas de capitales.
- Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa, nacional y extranjera.

## **5.6 DISCIPLINA FISCAL, ESTABILIDAD Y CERTIDUMBRE ECONÓMICA Y FINANCIERA**

La experiencia de México y de otros países muestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la población.

Para que la situación macroeconómica permita una expansión sostenida de la actividad económica y del empleo, se requiere contar con finanzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilidad de precios.

### **5.6.1 Finanzas públicas**

Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas esencialmente equilibradas durante la vigencia del Plan. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán un mayor gasto público -el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo- será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.

Para que el sector público cumpla mejor con sus funciones, se llevará a cabo una profunda reforma administrativa. El sector público realiza diversas actividades como son planeación, regulación, supervisión y sanción, así como la provisión directa de bienes y servicios al público. Cada una de estas funciones tiene

una naturaleza diferente y su organización y operación requieren de esquemas administrativos diversos. La reforma buscará que, con estructuras ágiles y austeras, el gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Se promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Con este propósito, se revisarán los criterios y normas para el registro y control de las finanzas públicas.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.

Este último punto es particularmente relevante en el caso de los organismos y las empresas paraestatales. A estas instancias se les determinarán metas cuantitativas y financieras de cuyo cumplimiento se responsabilice a sus cuerpos directivos. En caso de que la función de estas entidades no permita su autonomía financiera, se determinarán con mayor precisión los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo transferencias de recursos presupuestales. Se pondrá especial cuidado para que dichas transferencias no disminuyan los estímulos para que dichas entidades operen con eficiencia. Asimismo, cuando la operación de las entidades conlleve un elemento de subsidio a los consumidores finales de los bienes o servicios que produzcan, se procurará que el subsidio incida directamente en los consumidores a los cuales se pretende beneficiar. Estos subsidios deberán ser otorgados en forma transparente para que la sociedad conozca cómo y a quién se está apoyando.

Se racionalizará el uso de recursos por parte de los intermediarios financieros del sector público, promoviendo el cumplimiento de sus objetivos de financiamiento a diversos sectores de la economía nacional.

Se revisarán también los criterios y las normas para el registro y el control de las finanzas públicas. A lo largo del tiempo, la contabilidad gubernamental se ha vuelto cada vez más compleja y difícil de interpretar. Se mejorarán y clarificarán las definiciones contables y la presentación de compromisos y de resultados de las finanzas públicas, de suerte que sean fácilmente supervisadas por los órganos correspondientes y entendidas por la población interesada.

El reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y a la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores.

El ejemplo más importante de las contingencias presupuestales que podrán materializarse en los próximos años, está dado por el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social. Asimismo, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca obligará a crear reservas presupuestales preventivas. Por otro lado, varias obras de infraestructura concesionadas no han tenido los resultados esperados, lo que podrá resultar en algunos apoyos por parte del Gobierno Federal. Con oportunidad y transparencia se cuantificarán éstas y otras posibles contingencias presupuestales, se formularán las propuestas para hacerles frente sin deteriorar el equilibrio presupuestal y se presupuestarán con anticipación los requerimientos financieros a que haya lugar.

En materia de ingresos públicos, el sistema fiscal deberá generar una base de ingresos, suficiente y permanente, compatible con el sostenimiento de finanzas públicas sanas. La reforma fiscal para el ahorro y la inversión antes mencionada, que se complementará con el mejoramiento de la administración tributaria para propiciar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales y un aumento en el universo de los contribuyentes, no solo buscará promover el ahorro privado y alentar la inversión, sino que, también deberá asegurar un financiamiento equilibrado de las actividades públicas.

El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo. Existen diversas responsabilidades públicas que implican gastos cuyos efectos tienen consecuencias en todo el país o en múltiples regiones. En estos casos, el Gobierno Federal debe tener una participación preponderante. Por otro lado, aquellas funciones que afectan zonas delimitadas a los ámbitos estatal o municipal normalmente serán mejor ejercidas por las autoridades locales. La cercanía entre la población beneficiada y la autoridad responsable permite un mejor diseño y control de los programas de gasto. Por ello, la necesaria reasignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno irá acompañada de los cambios correspondientes en la distribución de los recursos públicos y de las facultades de recaudación.

A partir de estos principios, el nuevo sistema de coordinación hacendaria debe fortalecer las finanzas de los tres niveles de gobierno, ello será un factor determinante en la construcción del nuevo federalismo que propone el Plan Nacional de Desarrollo. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y tengan más responsabilidades, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan directamente a las comunidades en las que viven.

En particular, la reforma al sistema de coordinación fiscal debe fincarse en los siguientes criterios:

- Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.

- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.

- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

Con relación a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público, ésta se normará por criterios de eficiencia y equidad, no con propósitos meramente recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios. La mejor contribución que esta política puede hacer al resto de la economía es promover un uso racional de los bienes y servicios públicos, la mayoría de los cuales constituyen importantes insumos para el aparato productivo.

La evolución de los mercados financieros se ve influida no sólo por el monto, sino también por la forma y los plazos que asume la emisión de instrumentos de deuda pública. La actual crisis económica lo muestra claramente, ya que su efecto se vio magnificado por los problemas para refinanciar una proporción creciente de deuda pública contratada a muy corto plazo, en algunos casos con instrumentos cuyo rendimiento se definió en términos de dólares de los Estados Unidos. Se evitará la repetición de problemas similares. En general, se buscará alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública respecto de su nivel actual y se fomentará el desarrollo de un mercado amplio de los instrumentos de deuda pública de largo plazo.

### 5.6.2 Política cambiaria

El tipo de cambio es una de las variables clave de la economía. Su valor nominal -unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera- y su valor real -en términos de capacidad de compra- son influidos por una gran diversidad de aspectos de la economía. La evolución nominal y real del tipo de cambio influye en la competitividad de corto plazo de la economía, la producción nacional de bienes importables y exportables, el ahorro interno, el nivel general de precios y, por supuesto, el mercado de divisas y la balanza de pagos. De ahí la importancia de contar con una política cambiaria congruente con los objetivos y estrategias económicos que establece este Plan. En este sentido, es importante reconocer que los márgenes y restricciones de la política cambiaria están dados por el comportamiento de otras variables y ámbitos de la economía, como son las finanzas públicas, la política monetaria, el nivel de las reservas internacionales, la promoción del ahorro y la productividad. Asimismo, la evolución de diversas variables económicas y financieras a nivel internacional puede tener consecuencias significativas sobre el tipo de cambio real.

La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional. Al mismo tiempo, con gran prudencia debe procurarse que, en combinación con otros instrumentos de la política económica, la evolución cambiaria coadyuve a la estabilización del nivel de precios. El nivel real del tipo de cambio que atienda simultáneamente las anteriores consideraciones, será establecido con base en la evolución de la balanza comercial, el ahorro interno y el nivel de precios durante los próximos meses, particularmente en el lapso en que se consolide la recuperación económica.

En el corto plazo, es conveniente mantener el régimen de flotación libre del tipo de cambio. Así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el nivel del tipo de cambio real, congruente con los varios objetivos de la política económica.

Sin embargo, para coadyuvar razonablemente a la consecución de los principales objetivos de la política económica, el rasgo esencial que deberá tener en el mediano plazo la evolución del tipo de cambio habrá de ser su predictibilidad, tanto nominal como real.

El Plan propone que, una vez que se hayan reconstituido significativamente las reservas internacionales y se haya establecido el nivel deseable de la paridad real, se proceda a fijar un sistema cambiario que ofrezca mayor predictibilidad a la cotización cambiaria, como la que ofrecería un sistema de flotación dentro de una banda preanunciada.

### 5.6.3 Política monetaria

La política cambiaria, por su propia naturaleza, es complementaria a la política monetaria. Por ello, para lograr una mayor eficacia de ambas, será necesario mantener una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de ellas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La adecuada conducción de la política monetaria constituye un factor fundamental para el logro de los objetivos que propone este Plan en materia de estabilidad en el nivel de precios y de un crecimiento de la economía sano y sostenible. Esta política influye de manera preponderante en el comportamiento de los precios que, a su vez, constituye un punto de referencia para toda la actividad económica. Por ello, en la medida en que dicha política consiga crear un clima de estabilidad y confianza, contribuirá a la generación de ahorro interno y a la inversión en proyectos productivos.

La responsabilidad de conducir la política monetaria corresponde, por mandato constitucional, al Banco de México. En su carácter de órgano autónomo, el Banco de México está obligado a procurar, como objetivo prioritario, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo deberá ser promovido a través del control que ejerce el Banco sobre la expansión de su crédito interno. Cabe recordar que para asegurar la autonomía del Banco en esta materia, el texto constitucional establece que ninguna autoridad podrá ordenarle que conceda financiamiento. El crédito interno, por tanto, constituye un instrumento fundamental para influir sobre el nivel de precios y sobre las expectativas de los ahorradores inversionistas. Bajo estas circunstancias, el manejo del crédito interno en forma predecible y congruente con la evolución del resto de la economía habrá de constituirse en el eje más importante para inducir a la estabilidad de precios.

## 5.7 USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PARA EL CRECIMIENTO

Para alcanzar el crecimiento económico que demanda el desarrollo nacional, es necesario asegurar el uso amplio y eficiente de los recursos humanos y materiales de que dispone el país. Se requiere crear las condiciones que favorezcan el empleo intensivo de mano de obra. Además, es preciso elevar sostenidamente la productividad de la fuerza laboral para lograr no sólo más empleo, sino mejores ingresos. Debe propiciarse un aumento sistemático de la eficiencia general de la economía, la cual sigue estando limitada por insuficiencias en la infraestructura y en la calidad y costo de insumos básicos, así como por el retraso tecnológico y la existencia de pesadas regulaciones e inequidades en la competencia.

### 5.7.1 Empleo y productividad

La mejora en las condiciones de vida de los mexicanos solamente será posible con un crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales.

Para alcanzar dicho crecimiento hay que vencer un doble reto. Primero, promover las condiciones que alienten la máxima demanda posible de fuerza de trabajo para la operación eficiente del aparato productivo. Segundo, coadyuvar a la elevación sostenida de la productividad laboral. Afrontar exitosamente el primer reto supone revisar diversos aspectos de orden institucional que hoy provocan rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales e impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores. El segundo reto reclama, sobre todo, un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, tendiente a elevar progresivamente la productividad del factor trabajo.

*Máximo empleo productivo*

Si el objetivo fundamental de alcanzar un crecimiento económico elevado es generar el mayor número posible de empleos productivos para los mexicanos, deben entonces considerarse todos los factores que hoy en día inhiben innecesariamente el empleo de mano de obra en los procesos productivos, en favor de un uso más intensivo de capital. La tendencia contra el uso del factor trabajo es inaceptable porque somos un país con capital escaso y abundantes recursos humanos, y sobre todo porque existe una urgente necesidad social de contar con empleos. Por tanto, el Plan propone iniciar, con toda apertura, un análisis profundo de los factores que afectan la absorción productiva de la mano de obra.

Un primer aspecto que debe considerarse son los costos que, sin formar parte de las remuneraciones de los trabajadores, significan una erogación cuyo cálculo se vincula a la nómina y que se constituye en una suerte de impuesto al empleo. En nuestro país, los costos no salariales relacionados con la contratación de trabajadores alcanzan una proporción de más de 30 por ciento del costo directo de los salarios. La mayor parte del costo no salarial se vincula a las aportaciones para seguridad social. Sin embargo, en su generalidad los trabajadores no perciben una relación directa entre esas aportaciones y los beneficios de la seguridad social. Con frecuencia las consideran como un impuesto y no como parte de las remuneraciones por un servicio laboral desempeñado. Las aportaciones para vivienda y para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, son casos claros de esa circunstancia. Otro caso, que resulta extremo por su repercusión contra el trabajo, lo constituyen los impuestos sobre la nómina.

Se promoverá que del seno de foros tripartitas surjan propuestas de nuevas fórmulas, que sin mella de los beneficios de la seguridad social, sino más bien con miras a fortalecerlos, permitan su cabal financiamiento al tiempo que eliminen la actitud en contra del empleo que suponen los esquemas vigentes.

También es fundamental identificar qué otros aspectos del marco institucional de los mercados laborales deben transformarse para favorecer la creación de empleos. Esto implica la elaboración de un diagnóstico profundo, de carácter tripartita y alcance nacional, de los mercados ocupacionales y de las instituciones que los regulan. Se propone analizar el conjunto de circunstancias que determinan los términos de las relaciones laborales, tales como la movilidad de la fuerza de trabajo, las modalidades de su remuneración, las condiciones de seguridad y riesgo laboral, la manera en que se establecen o finiquitan las relaciones de trabajo y los instrumentos para solucionar los conflictos. El Gobierno respaldará aquellas propuestas consensuales que, con el fin de generar oportunidades de empleo y mejores remuneraciones para la población trabajadora, promuevan el funcionamiento adecuado de los mercados ocupacionales, coadyuven al equilibrio entre los factores de la producción, introduzcan certidumbre en la relación laboral para los trabajadores y los empresarios, y modernicen al sistema de justicia laboral.

*Capacitación*

Elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. Con ese fin, resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país.

Si bien, hoy en día, México cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, es preciso reconocer que en relación con las necesidades del país los logros son aún limitados.

Se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido algún curso de capacitación y que ésta es mayor entre la población desocupada que entre la ocupada. El año pasado todos los sistemas de capacitación del sector público y privado sólo atendieron a un millón de trabajadores, monto muy reducido respecto al total de la población económicamente activa.

El problema de la capacitación no sólo es cuantitativo. La capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador. Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- Divorcio entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.
- La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria al mundo del trabajo.

- Existe falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación

- No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.

- Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación. La forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.

Al percibirse un vínculo débil entre capacitación para el trabajo y oportunidades de desarrollo profesional y personal, los jóvenes en edad de tomar decisiones de tipo vocacional tienden a considerar las opciones de capacitación técnica como opciones de calidad inferior a la académica

El Plan propone un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa. La oferta de servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación integral de las personas. Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral, cuya estructura responderá a las condiciones actuales y previsibles del mundo de trabajo. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), cuya estructura facilitará la movilidad del trabajador entre industrias y regiones, así como el considerar grados progresivos de complejidad en las funciones laborales. Las normas definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para la estructuración de planes y programas de formación técnica y de capacitación para el trabajo, y podrán ser referencia para la educación media superior en sus modalidades terminal y bivalente.

- Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. Se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral. El nuevo sistema se ocupará de certificar la competencia laboral, independientemente de cómo haya sido obtenida. De este modo, se dará a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral un reconocimiento análogo al escolar, con lo cual se facilitará la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL. De este modo, se abrirá una vía para la capacitación continua de los recursos humanos productivos, con la consiguiente mejoría en niveles de productividad, competitividad y bienestar personal.

- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida. El SNCL y la correspondiente certificación abren la posibilidad de adecuar la oferta de servicios de formación para el trabajo de manera que respondan mejor a las necesidades de cada joven en etapa de formación y de cada trabajador en activo. Los programas de formación técnica y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, a los sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. Los programas podrán ser estructurados en unidades autónomas o módulos, cada una de las cuales corresponderá a unidades de competencia laboral definidas en el SNCL. De esta manera, se facilitará el establecimiento de equivalencias entre instituciones, la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada, y la adecuación precisa de la oferta de formación para el trabajo a necesidades específicas.

Naturalmente, los cambios cualitativos señalados deberán acompañarse de un aumento significativo en la infraestructura para la capacitación. Al efecto, se continuarán incrementando los planteles públicos, al tiempo que se promoverá la inversión privada en instituciones para la capacitación laboral. Asimismo, se continuarán ampliando los programas que a través de becas y otros apoyos promueven la capacitación laboral.

### 5.7.2 Actualización tecnológica

El cambio tecnológico ocurre con gran rapidez, lo que tiene implicaciones importantes para el uso eficiente de los recursos y para la competitividad internacional. La acumulación y el uso del conocimiento es más importante que las dotaciones de recursos naturales para determinar las ventajas comparativas y la acumulación de riqueza de las naciones. Esta circunstancia está dividiendo a las economías entre las que

pueden responder rápidamente para aprovechar las nuevas oportunidades tecnológicas, y las que se rezagan aún más por dejar crecer la brecha tecnológica entre ellas y el resto del mundo.

La conciencia acerca de estas tendencias, el impulso a la educación y la capacitación, y el desarrollo de una infraestructura tecnológica adecuada son factores esenciales para que nuestro país aproveche -en términos de crecimiento económico y bienestar- el acervo creciente de conocimientos en el mundo. Las mejoras en tecnología y productividad son particularmente importantes en el contexto de las dificultades económicas a que hoy se enfrenta México. Necesitamos hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y aprovechar al máximo el presupuesto gubernamental destinado al desarrollo tecnológico.

Es imprescindible que el Gobierno asuma un papel catalizador en áreas donde el mercado no existe o funciona insatisfactoriamente, como en el caso del acopio y diseminación de información, la introducción inicial de nuevas tecnologías, y el financiamiento en investigación y desarrollo. También es fundamental que se reconozca que la mejora tecnológica y el incremento en productividad corresponden principalmente al sector privado y sólo habrá resultados importantes si este sector lleva a cabo su parte de la tarea. De ahí que sea necesario inducir al sector privado a realizar un mayor esfuerzo tecnológico, que incluya la investigación y el desarrollo. En las condiciones de nuestro país, en el corto y mediano plazos el elemento más crítico de la política tecnológica consiste en asimilar y utilizar eficientemente el creciente acervo mundial de conocimiento tecnológico.

La nueva política tecnológica debe partir de un diagnóstico objetivo de la situación actual. Es preciso reconocer que ha habido un crecimiento muy bajo en la productividad total de los factores productivos, que ayuda a explicar el bajo crecimiento de nuestra economía. Cabe recordar que en otros países en desarrollo que han podido sostener altas tasas de crecimiento del PIB, el crecimiento de la productividad explica hasta el 50 por ciento del aumento promedio del producto. Nuestra economía tiene una estructura dual muy acentuada. Por una parte, hay un sector moderno con un número relativamente pequeño de grandes empresas con tecnologías modernas y, por la otra, un sector tradicional con muchas pequeñas empresas que acusan un marcado rezago tecnológico. Esto significa que hay una gran dispersión en la eficiencia productiva entre empresas y sectores de la economía. México no está haciendo un uso eficaz del enorme potencial que significan las nuevas tecnologías en informática, en nuevos materiales y en biotecnología.

A pesar de algunos esfuerzos aislados que han sido exitosos, prevalece una concepción limitada acerca de los beneficios que puede traer un mejor uso de las tecnologías existentes o nuevas, en términos de productividad más elevada, mejores productos y servicios, y aumento en el bienestar. Existe también una apreciación poco extendida de la importancia que tienen hoy en día la alta calidad y la entrega oportuna de bienes y servicios, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales. Una escolaridad promedio aún insuficiente y una población con educación técnica, media y superior aún pequeña en relación al tamaño del país, son factores que también limitan la actualización tecnológica.

Es preciso considerar que nuestra infraestructura tecnológica está insuficientemente desarrollada y poco dirigida a apoyar el aumento de la productividad. La metrología y la determinación de estándares son aún incipientes en nuestro país, como lo prueba la creación muy reciente del Instituto Nacional de Metrología. Son muy escasas las instituciones dedicadas al extensionismo de servicios tecnológicos. Los centros públicos y privados dedicados a la investigación y desarrollo son escasos en relación con la importancia económica del país, y su productividad es insatisfactoria respecto a las necesidades de los sectores productivos.

El gasto nacional en ciencia y tecnología es muy modesto como proporción del PIB, de 0.3 por ciento, y la contribución del sector privado a ese gasto es particularmente reducida; alcanza sólo una quinta parte del total, en tanto que en otros países llega a ser de entre 50 y 70 por ciento. Existe una vinculación muy limitada entre las universidades y los centros de investigación con el aparato productivo. La coordinación interinstitucional es también reducida. No existe una estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible en otros países, no ha arraigado la visión de que el esfuerzo tecnológico local y la importación de tecnología son procesos complementarios y no competitivos entre sí.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, la política tecnológica debe tener objetivos muy claros. En primer lugar debe coadyuvar para hacer un uso más eficiente y efectivo de los limitados recursos del país, así como para alcanzar un mayor aumento del bienestar general, de manera ambientalmente sostenible. Debe contribuir a reducir la dualidad y la dispersión tecnológica. Es importante cerrar la brecha tecnológica que existe entre los niveles tecnológicos de las empresas del país y los de sus competidores en el extranjero. La política tecnológica debe coadyuvar a que México se beneficie de la economía basada en el conocimiento. Debe promover un mejor uso de los recursos naturales y alentar métodos de producción ecológicamente propicios en la agricultura, la industria y los servicios, para evitar la degradación ambiental

que típicamente ha acompañado los procesos de crecimiento. Asimismo, habrá de propiciar la adopción de tecnologías de vanguardia en ciertos campos en que el retraso de nuestro país es evidente y en los cuales, por lo mismo, se pueden obviar etapas que otros países han debido pasar

*Estrategias* En función de los anteriores objetivos la política tecnológica comprenderá las siguientes estrategias generales.

- Se mejorarán sustancialmente los mecanismos de coordinación para la planeación y presupuestación de la política tecnológica. Se establecerá, a partir de las experiencias existentes, un foro de coordinación entre el sector privado, los centros de investigación y el gobierno. Este foro será promovido desde el más alto nivel gubernamental.

- Se dará gran énfasis a la promoción del conocimiento como fuente de riqueza y bienestar. Se promoverá una nueva conciencia acerca de la importancia de la actualización tecnológica y el aprovechamiento del acervo mundial del conocimiento en favor de los intereses nacionales. Esta estrategia habrá de comprender la difusión a través de los medios masivos de ejemplos de los beneficios que pueden ser alcanzados mediante un esfuerzo consciente para usar las nuevas tecnologías, así como de las innovaciones tecnológicas de que somos capaces los mexicanos.

- Se impulsará la asimilación y difusión de tecnología, para lo cual se promoverán los centros de información, no sólo para recabar información tecnológica, sino para transmitirla con eficacia a los sectores productivos. Se dará gran impulso al desarrollo de la metrología, las normas y los estándares, y se impulsará la inversión privada en centros de pruebas, control de calidad y modernización. Asimismo, se impulsarán los servicios de extensionismo para la productividad y la tecnología.

- Se fortalecerá la infraestructura para el desarrollo tecnológico, tanto en los centros del sector público como propiciando, a través de apoyos financieros y un tratamiento tributario adecuado, la inversión del sector privado en este rubro.

- Se fortalecerán los centros públicos de investigación con vocación tecnológica. Su fortalecimiento pasará por un proceso muy riguroso de evaluación y de transformación para asegurar que cumplen adecuadamente con sus objetivos. Se continuará avanzando en la implantación de mecanismos para la asignación de recursos públicos en función de resultados y de atracción de recursos de terceros.

- Se promoverá mayor inversión privada en investigación tecnológica a través de mecanismos financieros y fiscales, y se promoverá la creación de un mercado para la investigación tecnológica privada. Con este último fin se ampliarán los mecanismos de garantías de créditos y de capital de riesgo. Se alentarán activamente la interacción y la vinculación entre centros de investigación, universidades e institutos tecnológicos con las empresas productivas. Con este propósito se aumentarán los fondos para apoyar los esfuerzos de colaboración entre empresas y las instituciones mencionadas. Asimismo, se contribuirá a patrocinar la rotación de investigadores entre la academia, los centros de investigación aplicada y las empresas productivas.

- Se aumentará la cobertura y la calidad de la educación técnica y la capacitación para el trabajo, insistiendo en la adquisición de las habilidades básicas y la capacidad para el aprendizaje permanente.

- Se estimulará un mayor contacto con los centros de generación de tecnología en el extranjero. Se hará promoviendo investigaciones conjuntas, intercambios de investigadores, acceso a redes de información tecnológica, la inversión extranjera directa, las alianzas estratégicas con empresas extranjeras de tecnología avanzada y repatriando o al menos localizando a los investigadores en tecnología mexicanos que viven en el extranjero.

- Habrá una promoción más explícita de la importancia de la calidad, y se estimulará así la presencia de los productos hechos en México en los mercados nacionales y de exportación. En este sentido es muy importante difundir los beneficios que conlleva alcanzar los estándares de calidad internacionales. Se apoyará en mayor medida el desarrollo de la infraestructura para certificar la calidad de los productos.

### 5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa

Los empresarios de México crean la mayor parte de los empleos y los bienes y servicios que la población demanda, ellos son quienes arriesgan su patrimonio en la ampliación de la actividad económica. Sin empresarios no habría empresas. Sin empresas no habría empleos ni salarios. La reestructuración del aparato productivo requiere de la participación activa, decidida y entusiasta de los trabajadores. México requiere trabajadores y empresarios activos, productivos, emprendedores y eficientes, cumplidores de las

leyes y promotores del bienestar propio y de la sociedad. Una clase empresarial así requiere y demanda certidumbre y seguridad jurídica, trámites simples ante la autoridad, trato justo y respetuoso, competencia interna y externa en condiciones justas.

La importante transformación de la estructura productiva ocurrida en años recientes no se ha propagado a toda la economía porque la capacidad de respuesta del tejido industrial ha sido heterogénea. La cultura de la exportación está aún muy concentrada: ni todas las regiones de nuestro país, ni todas las cadenas de producción, ni todos los sectores productivos, ni mucho menos todos los tamaños de empresa han logrado sacar provecho del nuevo entorno económico en la misma medida.

El mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional.

#### *Desregulación y fomento de la competencia*

La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario, debe promoverla. Se hará lo conducente para que la normatividad deje de ser controladora y se convierta en promotora de la actividad de los particulares.

Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en lo referente a la propiedad, la protección al patrimonio, la solución oportuna y conforme a derecho de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de la autoridad.

Un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente es indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en la industria y los servicios. Por ello, es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas -especialmente a las micro, pequeñas y medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones. Al mismo tiempo, se fortalecerán las acciones encaminadas a la protección del consumidor, y a asegurar el cumplimiento de las empresas con sus obligaciones laborales, fiscales y ambientales.

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población. A la vez que se simplifiquen las reglas, se promoverá la autorregulación y la corresponsabilidad de los particulares. De esta forma, el gobierno actuará partiendo de una situación de confianza hacia los particulares.

Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas. En el trato de la autoridad se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia. Se fortalecerán las acciones para hacer cumplir la Ley Federal de Competencia Económica. Se eliminará la discrecionalidad de la autoridad en el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos. La política industrial se centrará en crear las condiciones fiscales, crediticias, regulatorias y de estímulos a la actualización tecnológica, para que todas las empresas participen en la actividad económica sobre bases justas.

#### *Promoción de las exportaciones de bienes y servicios*

Las condiciones para el desenvolvimiento eficiente y sobre bases de equidad incluyen, de manera preponderante, el trato justo en las relaciones comerciales con el exterior. Se cuidará que los distintos niveles de apertura no propicien el abuso de algunas empresas que no están sujetas a la competencia externa, mediante precios excesivos y calidad defectuosa de los bienes y servicios que ofrecen. Con ese propósito y tomando en cuenta las condiciones de cada rama productiva y la reciprocidad en las

negociaciones comerciales con otros países, se reducirá la dispersión arancelaria entre las distintas mercancías

Para fortalecer la capacidad de la economía para generar empleos bien remunerados, es preciso elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales. La apertura y la competitividad comercial con el exterior son elementos fundamentales de una economía dinámica y progresista. Una economía abierta promueve la eficiencia al sujetar a los productores nacionales, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar su productividad y la calidad y precio de sus productos. Asimismo, propicia una mejor distribución del ingreso. En primer lugar, elimina privilegios para algunos cuantos, los beneficiarios de un sistema de protección excesiva, que son pagados por la mayoría. En segundo lugar, el aumento de la productividad y del empleo, como consecuencia de un aprovechamiento más íntimo de los recursos nacionales a que da lugar la competencia con el exterior, tiende a elevar los salarios y los índices de ocupación. En tercer lugar, la población se beneficia de una mayor variedad de productos a mejor precio y de mayor calidad.

Sin embargo, la apertura por sí sola no es suficiente para alcanzar un elevado crecimiento y una mayor igualdad, como lo atestigua la experiencia reciente. Es necesario que la competencia con el exterior se desarrolle sobre bases justas y uniformes para los productores nacionales. En especial, es preciso evitar que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia desigual e injusta, al abaratar artificialmente el precio de las mercancías provenientes del extranjero. Ello revierte los beneficios de la apertura y conduce al estancamiento y al desempleo. También, cuando los productores nacionales buscan compensar la desventaja que significa un tipo de cambio desfavorable, los salarios reales se estancan o disminuyen.

En la actualidad, México dispone de amplias oportunidades para que sus exportaciones penetren a los mercados mundiales. Para aprovecharlas hace falta un impulso decidido a las exportaciones. Los esquemas de promoción de las exportaciones, en particular los de tipo fiscal, continúan en muchos casos siendo poco oportunos y muy complejos, sobre todo para las empresas medianas y pequeñas. También es preciso promover, para los exportadores nacionales, el acceso al crédito en condiciones competitivas con las que gozan sus contrapartes del exterior.

La imposibilidad de competir con el exterior que subsiste en algunos sectores, sobre todo en los que producen insumos, es también en diversas instancias un obstáculo para alcanzar mayores niveles de productividad y de competitividad, no sólo en los mercados del exterior, sino en el propio mercado interno.

En atención a esas consideraciones, las acciones en materia de comercio exterior se enfocarán a:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.

- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.

- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.

- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.

- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.

- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, cuidando que al endeudamiento externo corresponda un aumento de la generación de divisas para servir la deuda contratada.

- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.

- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión foránea en el país.

- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.
- Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países.

#### 5.7.4 Infraestructura e insumos básicos

Contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico. La infraestructura condiciona la productividad y la competitividad de la economía y es factor determinante de la integración de mercados y del desarrollo regional. Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura. Las más evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes. La ampliación, modernización y conservación de las carreteras federales no han podido ser atendidas con la misma velocidad que ha crecido la demanda. Muchas de ellas pasan a través de ciudades medianas e inclusive grandes, por falta de libramientos. Hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos. Existen regiones en que no se han construido enlaces transversales para mejorar la comunicación interregional. La red alimentadora presenta también claras insuficiencias, al igual que la red de caminos rurales, cuya extensión y condiciones de servicio son limitadas.

Durante años, los ferrocarriles han presentado rezagos que obligan para su operación a dotarlos de importantes subsidios públicos. Este medio de transporte ha perdido, respecto a otros, volúmenes tanto de carga como de pasajeros y su red ha permanecido con la misma longitud durante décadas. La mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse. El señalamiento marítimo y las ayudas a la navegación en los litorales del país resultan insuficientes. La flota nacional ha sufrido un acelerado proceso de desabanderamiento.

En muchos casos, existen rezagos en la conservación y el mantenimiento de aeropuertos, falta de capacidad de los edificios terminales y en las pistas y calles de rodaje. Las insuficiencias en prácticamente todos los aspectos de las telecomunicaciones son considerables.

Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

Será necesario modernizar y ampliar las carreteras troncales, sujetando la construcción de nuevos ejes a las necesidades de desarrollo interregional. Se continuará, aunque bajo normas distintas, la construcción de nuevas autopistas con capital privado que sean rentables desde un punto de vista social. Los nuevos esquemas de concesión se basarán en criterios que permitan reducir el monto de las tarifas a los usuarios y garantizar un servicio eficiente, de alta calidad y competitivo. Se propiciará una mayor concurrencia de los gobiernos locales y los beneficiarios en la planeación, construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras alimentadoras y caminos rurales de toda la República.

Con base en el nuevo marco jurídico, se promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo será la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz. Se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial, comercial y turístico, propiciando mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para los trabajadores portuarios. En este marco, se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios. Mediante la adecuación del marco normativo, se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector.

El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones permitirá dar un gran impulso a este sector. Se promoverá un aumento significativo en la cobertura y la calidad de servicios importantes, tales como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos, y funcionamiento de redes privadas.

Por otra parte, la competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

Con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. En electricidad, se aprovecharán las nuevas opciones que ahora ofrece el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución, y para alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la construcción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Los bienes y servicios producidos por el sector energético deberán alcanzar, progresivamente, estándares de calidad comparables a los internacionales y cumplir con la normatividad ecológica. Su distribución deberá ser oportuna y suficiente, en función de los patrones sectoriales y regionales de demanda; los precios, establecidos conforme a referencias internacionales, y las tarifas, establecidas regionalmente a partir de los costos totales de producción y distribución, fijados ambos de manera transparente y predecible, deberán asegurar la competitividad, propiciar el uso racional y la conservación de los recursos y la asignación óptima de inversiones.

En el caso de las áreas de participación reservada al Estado, el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas. Con eso se evitará premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía. En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y financieros con que interactúen se sujetarán a las mismas reglas de competencia que rigen al resto de las empresas.

## 5.8 POLÍTICA AMBIENTAL PARA UN CRECIMIENTO SUSTENTABLE

Por varias generaciones se han incrementado crecientes tendencias de deterioro en la capacidad de renovación de nuestros recursos naturales y en la calidad del medio ambiente. Las principales áreas metropolitanas se enfrentan a problemas de contaminación y en ellas se rebasan las normas de concentración ambiental para varios contaminantes; treinta de cada cien toneladas de residuos sólidos municipales no son recolectadas, y se abandonan en baldíos y calles; cada año se generan más de siete millones de toneladas de residuos industriales peligrosos, en varias regiones se han generado alteraciones drásticas en los ecosistemas.

Además, registramos una de las tasas más altas de deforestación en América Latina, sobre todo en las zonas tropicales por cambio de uso del suelo, y en las zonas templadas por incendios. El uso inadecuado de los suelos ha ocasionado una disminución de la fertilidad del suelo hasta en ochenta por ciento del territorio nacional; 29 de las 37 regiones hidrológicas están calificadas como contaminadas, y en la actividad pesquera se presentan casos de sobreexplotación para varias especies. Estas alteraciones al medio ambiente propician cambios globales que trascienden el espacio nacional y colocan el tema en la arena internacional.

Los efectos acumulados durante años y la reducción de oportunidades productivas por causa del mal uso de los recursos naturales, difícilmente podrán ser superados en el corto plazo. Nuestra atención debe centrarse en frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable.

Nuestro reto es, sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación. En los próximos años requeriremos una expansión productiva que sienta bases para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandados por una población en crecimiento. Por ello la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos irá más allá de una actitud estrictamente regulatoria y se constituirá también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable. Así lograremos hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental.

En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea

compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región, aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.

El factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.

El uso de instrumentos económicos evitará que quienes provoquen costos ambientales los trasladen a los demás productores y a los consumidores, y permitirá que quienes protejan el ambiente y los recursos reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política evitará que los costos se incrementen para no perjudicar a los consumidores, y propiciará que se asuman de manera eficiente los objetivos de calidad ambiental para el desarrollo.

Con fundamento técnico, con respaldo jurídico, económico y fiscal y con los consensos sociales necesarios, se buscará que cada entidad federativa y cada región crítica específica cuente con un ordenamiento ecológico del territorio expedido con fuerza de ley.

Para las Áreas Naturales Protegidas se aplicarán programas concertados que diversifiquen las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica; e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre.

Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que formamos parte, impulsaremos una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por nuestro país significan nuevas oportunidades de gestión ambiental a través de posibilidades de transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento, las cuales serán promovidas y encauzadas con la participación de toda la sociedad.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua es necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar las obras nuevas que demanda el crecimiento de la demanda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para hacer frente a la creciente demanda por servicios de agua para consumo humano y otros usos, se abrirán nuevas oportunidades a las empresas privadas con el fin de que participen directamente en la prestación de estos servicios, regulándolas debidamente para garantizar su calidad y eficiencia, y proteger a los usuarios. Para esto se promoverán esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua, de manera que mejoren su calidad y se abatan costos. Se incentivará el desarrollo de empresas del agua, y se fomentará la diversificación de inversiones en los distritos de riego a través de diversos esquemas, como las sociedades de responsabilidad limitada.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico se extenderán y fortalecerán los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y se extenderá la integración de consejos por cuencas hidrológicas. Una tarea prioritaria será el saneamiento de las cuencas más contaminadas, en las que se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, principalmente en el Valle de México y en el sistema Lerma-Santiago. En las cuencas con mayor deterioro ecológico se intensificarán los esfuerzos de rehabilitación, buscando proteger la salud de la población y restablecer en lo

posible la calidad de los ecosistemas. En cuanto al cumplimiento efectivo de la ley, y bajo un esquema equitativo, se desplegará una política de regularización del universo de usuarios y de descargas de aguas residuales de origen urbano e industrial, con respaldo en un sistema adecuado de sanciones, precios y estímulos.

Con estas medidas se abatirá de manera más acelerada uno de los principales rezagos sociales, que es la falta de agua potable para los grupos de mayor pobreza, y se avanzará en el saneamiento de las cuevas hidrológicas, lo que mejorará la calidad ambiental de nuestro país.

Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se ampliará la infraestructura existente, se estimulará la exportación racional en los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificará hacia nuevos productos competitivos. Para ello será necesario redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Para fortalecer a los productores del sector se buscará incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas. También se incorporarán esquemas fiscales y financieros que incentiven la sustentabilidad; se introducirán mecanismos contra prácticas desleales de comercio; se regulará la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales; y se concertarán esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Buscando proteger los suelos, se inducirán cambios en los sistemas productivos que combinen la optimización de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de alternativas e instrumentación de acciones para contener la erosión. Se promoverá la actualización del marco jurídico y regulatorio, y se buscará que la propiedad o el usufructo de la tierra implique responsabilidades sobre su buen uso. Una componente estratégica será la confluencia de políticas y programas de conservación de suelos con la consolidación de políticas de apoyos directos al productor, y con los actuales procesos de modernización productiva y reorganización económica en el agro.

El fomento pesquero se basará en un enfoque integral que atienda las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Se promoverá la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados, así como la acuicultura industrial y rural. Será necesario reordenar las pesquerías, haciendo transparentes las concesiones, las renovaciones y los permisos de pesca.

En esta política se privilegiará la generación de empleo, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies en que tenemos mayor competitividad. La promoción se basará en acciones tendientes a garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos.

Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública. En especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.

El éxito de estas estrategias dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre Estado y sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.

**5.9 POLÍTICAS SECTORIALES PERTINENTES**

Las cuatro grandes líneas de estrategia generales arriba explicadas son necesarias para el impulso básico y sustentable de todos los sectores de la economía nacional. Para, con mayor rapidez, superar rezagos y traducir logros generales en beneficios concretos, es indispensable contar con políticas sectoriales. Existen entornos y problemas específicos, capacidades diferenciadas de reacción y efectos sociales heterogéneos, que hacen aconsejable la adopción de objetivos y estrategias particulares en ciertos sectores, sin menoscabo de la aplicación de las políticas generales.

Las políticas sectoriales deben guardar plena congruencia con las generales y evitar favorecer artificialmente el desarrollo de algunas actividades a costa de otras. Las políticas sectoriales no deben ser discriminatorias, ni basarse en una selectividad que arbitraria y burocráticamente condicione de antemano los ritmos de expansión relativa de los sectores y empresas de la economía. Se han hecho patentes en el pasado los costos en términos de crecimiento y de concentración del ingreso que conllevan las políticas deliberadamente selectivas. Las políticas sectoriales son para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares.

De ahí que en este Plan, el diseño y la ejecución de políticas sectoriales pertinentes se destaque como una de las grandes líneas de estrategia para promover el crecimiento económico sostenido y sustentable.

Los fines y las políticas particulares son objeto de los programas sectoriales cuya elaboración ordena la Ley de Planeación. Este apartado sólo subraya el compromiso del Ejecutivo Federal con la elaboración de dichos programas y se refiere a su importancia en algunos casos específicos.

El desarrollo industrial es claramente uno de los casos que amerita una política sectorial. Este Plan ha precisado un conjunto de instrumentos y estrategias que son parte indispensable de la política industrial. Las políticas cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura, arriba explicadas serán parte fundamental de la política industrial. El programa sectorial correspondiente integrará los elementos contenidos en este Plan y otros de carácter más específico con el propósito de ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país de los próximos años, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El programa industrial además de buscar un crecimiento acelerado para el conjunto de este sector, se propondrá fortalecer el desarrollo de los subsectores y ramas que han resentido un rezago en los años pasados, especialmente aquellos intensivos en el empleo de mano de obra y que cuentan con potencial exportador sustancial; fortalecer las cadenas productivas mediante programas de desarrollo de proveedores nacionales capaces de abastecer oportunamente y con la calidad necesaria al resto de la planta productiva; y promover el desarrollo e integración eficiente de las regiones que presentan mayores rezagos, mediante la identificación e impulso de sus ventajas comparativas.

México dispone de una amplia riqueza minera. El sector tiene una gran capacidad de creación de empleo, abastecimiento del mercado interno y generación de divisas. La política minera se sustentará en un marco regulatorio que genere seguridad jurídica entre los inversionistas manteniendo un ritmo de expansión congruente con el desarrollo sustentable. Se establecerá una política de fomento a las exportaciones. Se propiciará el acceso de los pequeños mineros a las plantas beneficiadoras y al financiamiento. En el caso de los productos siderúrgicos nacionales, se promoverá su acceso a los mercados externos, en reciprocidad a la apertura mexicana en el sector. Asimismo, se propiciará una competencia leal con las importaciones en el mercado interno.

Por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas, así como por sus características especiales, el turismo es otra actividad que requiere de un programa sectorial específico. El Programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos. Este programa definirá una estrategia interinstitucional que facilite, desregule y simplifique la normatividad en la materia, dispondrá lo necesario para contar con una instancia mixta de promoción a la que concurran el gobierno y el sector privado, definirá una estrategia precisa para atraer a mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año; y pondrá énfasis en un desarrollo de la actividad que le dé sustentabilidad y revalore la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente

aprovechados en el sector turismo. El programa contendrá también un plan detallado para promover en mucho mayor medida el mercado nacional para esta actividad.

Por su rezago e importancia social, es crucial dar un impulso renovado al sector agropecuario. En este caso especial, el Plan anticipa algunos elementos de diagnóstico, objetivos y estrategias particulares para el desarrollo del sector agropecuario.

El campo mexicano presenta un serio rezago. A pesar de las acciones emprendidas, la actividad agropecuaria tiene una baja productividad y presenta graves problemas de rentabilidad y de capitalización que se traducen en bajos ingresos de los productores. El resultado es un medio de que el 35 por ciento de la TUA nacional dedica 30 millones de hectáreas agropecuarias, afectadas y pesando únicamente por generar el 10 por ciento del PIB. Si a esta realidad se le suma el hecho de que el 37 por ciento de las personas vive en el campo, se comprende que 35 por ciento de las habitantes son personas en pobreza extrema.

La baja productividad del campo se puede explicar por la presencia de condiciones ecológicas que no son favorables para el desarrollo de la agricultura, la falta de infraestructura productiva adecuada, la carencia de suficientes tecnologías modernas y la falta de capitalización.

Únicamente el nueve por ciento de la superficie nacional se destina a actividades agrícolas, y de éste, sólo dos terceras partes cuentan con acceso a riego o a buen temporal. Más aún, 90 por ciento de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación acaba con 240 mil hectáreas anuales.

Es patente la falta de infraestructura regional que acerque la producción al consumo, que incentive la inversión y que permita mecanismos eficientes de comercialización. Se carece de una estructura regional de mercados que tienda a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones del país. Los costos de transporte y almacenamiento en México son superiores a los de nuestros principales socios comerciales.

La investigación y la capacitación no responden a las demandas de los mercados y no se ajustan adecuadamente a las necesidades regionales de la producción. Esto resulta en una baja generación de tecnologías modernas cuya transferencia se ve afectada por la falta de financiamiento y de extensionismo adecuado.

Tampoco se cuenta con un sistema financiero rural que ofrezca servicios competitivos. No existen instituciones regionales que cubran los requerimientos de los productores y los costos de intermediación son altos. Actualmente, 60 por ciento de los municipios carecen de acceso a sucursales de la banca comercial.

Las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos como PROCAMPO tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, no han ofrecido los beneficios esperados debido, en primer lugar, a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos; y también a que no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones que ahora están previstas por este plan.

Es importante señalar que la actividad agropecuaria es la actividad económica con mayor intervención estatal a nivel mundial. Esta intervención se expresa en la existencia de altos niveles de subsidio, en la imposición de barreras comerciales y en el otorgamiento de apoyos dirigidos a remediar condiciones de baja productividad. Más aún, los apoyos y subsidios se han incrementado como resultado de la tendencia decreciente de los precios agropecuarios observada en el mundo durante el siglo XX.

El objetivo central de la política agropecuaria para la presente Administración, considerando esta realidad, consistirá en incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello se deberán definir instrumentos tendientes a aumentar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas y a promover una mayor rentabilidad y competitividad.

Con objeto de alentar la expansión de las cadenas productivas de los productos primarios con baja productividad, se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos, que ya implica un alto porcentaje del presupuesto y del PIB agropecuario, también para incrementar el ingreso de los productores. Al mismo tiempo, esta política permitirá que sus precios sean competitivos.

Usando integralmente los apoyos directos, esa misma política promoverá la capitalización y el desarrollo tecnológico. Conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, estimulará la reconversión productiva, una reasignación más eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.

En las áreas en que México tiene ventajas comparativas, el nivel competitivo de los precios de estos productos permite un nivel de ingreso de los productores que no requiere de subsidios. En estas áreas, los instrumentos que empleará el Gobierno para apoyar a los productores son como los que se mencionan a continuación:

El Plan prevé la construcción de la infraestructura regional (caminos rurales y almacenes) que estimule la inversión y acerque al productor a los centros de consumo. Se terminarán las pequeñas obras hidráulicas en proceso con objeto de ampliar la frontera agrícola de riego en 500 mil hectáreas y se reforzarán los programas de uso eficiente de agua y energía, así como de construcción de infraestructura parcelaria.

Resulta necesario consolidar la actual etapa de la reforma agraria con objeto de dar certidumbre jurídica a los productores mediante la normalización de las tres formas de propiedad. Es decir, concluyendo el rezago agrario, culminando el PROCEDE, regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva.

El gobierno promoverá nuevas tecnologías, acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado. Impulsará que la investigación y la difusión técnica respondan mejor a los requisitos de la producción regional y promoverá la inversión privada en la creación y en la transferencia de nuevas tecnologías, organizando y fortaleciendo patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Es de vital importancia la existencia de un sistema de capacitación rural integral que responda a las necesidades regionales de adiestramiento técnico-agropecuario, administrativo y financiero; que integre a instituciones privadas y públicas, universidades, centros de educación superior e infraestructura técnica agropecuaria.

El actual sistema financiero dedicado al campo se transformará, con objeto de propiciar la capitalización de la economía agropecuaria, de llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro y de ofrecer servicios competitivos. La banca regional que resulte de esta transformación promoverá la convergencia de recursos hacia proyectos detonadores de desarrollo agropecuario competitivo, uniones de crédito y fondos de garantía y de ahorro.

Las actividades agrícolas y pecuarias requieren, para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vayan desde el mercado regional hasta el internacional. Para ello, se fortalecerán los sistemas de información sobre precios y mercados, se ampliarán los medios de financiamiento a exportaciones y se instrumentará la creación de una bolsa agropecuaria. Asimismo, para fomentar condiciones de competencia que permitan aprovechar las ventajas comparativas, se promoverá la reconversión productiva así como las alianzas estratégicas y las coinversiones.

Se aprovechará de manera cabal el potencial exportador que posee México en virtud de su variedad de climas y suelos y su relativa abundancia y capacidad de trabajo. Para ello, es preciso realizar las políticas y acciones mencionadas y en particular emprender campañas fitozoosanitarias que creen zonas libres de enfermedades y plagas de animales y plantas, para poder tener acceso al mercado internacional.

Resulta necesario, intensificar las actividades ganaderas para incrementar su productividad, e industrializar sus productos. Asimismo, se deberán mejorar las condiciones de sanidad en los rastros para hacerlos más rentables.

Con objeto de evitar la centralización de las decisiones y servir mejor a los productores agropecuarios se emprenderá la federalización de las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante la adecuación de sus programas a las características de los estados y de las microrregiones.

Finalmente, el gobierno impulsará la participación corresponsable de los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria, así como en el proceso de federalización y transferencia de funciones de la SAGAR. En muchos casos, el gobierno habrá de ayudar también a que los productores se organicen en unidades económicas viables, que hagan posible la ejecución de los programas de fomento.

## ANEXO

## LISTADO DE PROGRAMAS SECTORIALES

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición, a continuación se listan dichos programas:

- Programa para un Nuevo Federalismo
- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
- Programa de Prevención y Readaptación Social
- Programa Nacional de Población
- Programa Nacional de la Mujer
- Programa de Financiamiento del Desarrollo
- Programa para superar la Pobreza
- Programa de Desarrollo Urbano
- Programa de Vivienda
- Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios
- Programa de Modernización de la Administración Pública
- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
- Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones
- Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
- Programa de Desarrollo Informático
- Programa de Desarrollo Educativo
- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología
- Programa de Educación Física y Deporte
- Programa de Reforma del Sector Salud
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
- Programa de Desarrollo del Sector Turismo
- Programa de Medio Ambiente
- Programa de Pesca
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
- Programa Hidráulico
- Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
- Programa de Procuración e Impartición de Justicia
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal
- Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal

(PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA MIERCOLES 31 DE MAYO DE 1995).-

