

cracia. 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 civildad.

3.4 Diagnóstico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

temente 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 contengan 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 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 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 al Poder Legislativo. En este sentido, es tarea de la mayoría legislativa contribuir a la gobernabilidad democrática, examinar y aprobar razonadamente las iniciativas que faciliten la realización de la plataforma y los programas por los que se pronunció el electorado. Es preciso subrayar que la colaboración respetuosa entre el Ejecutivo y el Legislativo y, más aún, el respaldo entre miembros de una misma filiación partidista no vulnera la democracia ni la separación de poderes. En toda democracia, la labor de gobierno exige la acción reflexiva y comprometida, asidua y eficaz de quienes representan a la mayoría.

3.6.2 Representación de las minorías

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

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

3.6.3 Reforma electoral definitiva

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

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

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

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

ral que sea definitiva por terminar con las diferencias y controversias respecto a lo esencial.

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

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

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

Órganos electorales

El punto de partida fundamental para examinar el tema de las elecciones en México es la letra y el espíritu de la Constitución General de la República. En su artículo 41 establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. Es potestad y responsabilidad del Estado garantizar la realización de elecciones periódicas, libres y justas, para renovar los poderes públicos sujetos al voto popular. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral contribuye a incrementar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema central del debate en esta materia es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral. El Ejecutivo federal manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los parti-

dos 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 éstos y cualesquier otros temas, así como a las diversas fórmulas que los partidos y los especialistas en derecho electoral presenten.

Funcionarios electorales

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

Equidad en la competencia

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

Las reformas electorales en México, particularmente los cambios a la legislación ocurridos el año de 1994, tuvieron como resultado que los

comicios federales de ese año hayan sido las elecciones más concurridas, competidas y vigiladas de la historia moderna de México.

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

Sistema de financiamiento

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

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

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

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

financiamiento de la actividad política y las campañas electorales, sin generar ventajas ni distorsiones.

Topes a gastos de campaña

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

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

Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos

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

Acceso equitativo a los medios de comunicación

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

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

El Ejecutivo federal propone realizar los cambios necesarios para garantizar acceso equitativo a los medios de comunicación bajo el criterio de

hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de los partidos, las libertades de los medios y sus propietarios, así como las posibilidades del Estado. Sobre todo, deberán promoverse las modificaciones que aseguren la objetividad e imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos, sin menoscabo de las libertades y los derechos. Debe conciliarse la garantía constitucional de derecho a la información con el cabal ejercicio de las libertades democráticas y el régimen jurídico de concesión de los medios.

Otros temas de la agenda electoral

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

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

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

3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido

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

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

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

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

3.7.1 Régimen presidencial

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

El presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Conforme a la Constitución y al ideal republicano cultivado a lo largo de la 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 fede-

ral y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas que beneficien a toda la sociedad.

3.7.3 Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

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

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

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

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

3.7.4 La mayoría legislativa

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

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

El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los poderes. En este sentido, el respaldo reflexivo, convencido y ra-

zonado 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 animación 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 ciudada-

nos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

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

3.8.1 Esencia compensatoria del pacto federal

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

3.8.2 Redistribución de competencias

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

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

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

3.8.3 Descentralización y federalización de funciones

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

3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

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

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

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

3.8.5 Vida municipal

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

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

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

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

Participación municipal en el desarrollo

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

Periodo constitucional de los ayuntamientos

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

Municipios indígenas

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

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

3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública

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

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

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

3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa

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

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

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

3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos

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

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

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

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

3.9.3 Sistemas de control y rendición de cuentas

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

externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.

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

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

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

3.9.4 Modernización de la gestión pública

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

Este *plan* propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen

la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo

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

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

3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos

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

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

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

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad,

cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del Gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

3.10.1 Organizaciones sociales

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

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

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

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

3.10.2 Organizaciones civiles

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

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

El Ejecutivo federal tiene en alta estima las causas y actividades de las organizaciones civiles que muestran la madurez de la sociedad mexicana por su afán participativo y su disposición a asumir responsabilidades de

solidaridad, cooperación y servicio. Una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el Gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad, redundará en un país más justo, humano y unido.

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

3.10.3 Marco legal y fiscal

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

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

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

3.10.4 Líneas de colaboración entre Gobierno y organizaciones civiles

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

proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.

3.11 Participación social y cultura política

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

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

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

3.11.1 Participación social en las políticas públicas

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

3.11.2 Consejos consultivos

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

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

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

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

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

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

3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias

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

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

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

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

4 DESARROLLO SOCIAL

4.1 Aspiración por la justicia social

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

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

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

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

tantes 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%, 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% en los últimos 25 y 15 años, respectivamente, y la cobertura de vacunación alcanzó en 1994 casi 95% 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%; en drenaje de 42 a 77%, y en electricidad de 59 a 91% 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% 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%.

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 mal nutrición. 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 cronicodegenerativas, padecimientos mentales, adicciones y lesiones.

Después de cincuenta años de haberse instaurado la seguridad social, los derechohabientes sólo representan 56% 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%, y se espera que crezca 7.5% 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, suma-

do 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 20% de la población de más altos ingresos concentraba 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía sólo 4%.

La desigualdad se reproduce también en el nivel regional. En el sur de la República, 22% de los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, mientras en el Distrito Federal lo sufre 6%. 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% de la población indígena de más de catorce años era analfabeta y 37% no tenía ninguna instrucción escolar; de los que trabajaban, 83% 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% 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 3% anual y diez años después descendió a 2.6%; 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% 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% de los niños fallecía antes de cumplir un año, en 1994 esta proporción disminuyó a 3%. Algo similar ocurre en cuanto a la sobrevivencia hasta las edades adultas. En 1930, el 77% de las personas fallecía antes de alcanzar los 65 años; en 1994 esta proporción disminuyó a 24%.

No obstante las considerables ganancias logradas en la sobrevivencia de los mexicanos, persisten las desigualdades regionales y por grupos socioeconómicos. Por ejemplo, 60% 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 30% de las mujeres casadas o en unión libre utilizaban algún método de planificación familiar; a fines de 1992 esta proporción había alcanzado 63%.

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

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

Población y demandas asociadas

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

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

Los grupos de edad que reflejan la demanda escolar de educación básica (entre seis y once años para primaria, y entre doce y catorce años para secundaria) siguen un patrón marcado también por la disminución de la fecundidad. La población en edad de primaria asciende a poco más de trece

millones de niños, con una tasa de crecimiento actual de prácticamente nada, 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 ascienda 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% de la población con 3.8 millones de personas. Sin embargo, su tasa de crecimiento es de 3.8% 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 o 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 priori-

dad 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, el término de su instrucción formal.

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

Este *plan* se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales, y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y 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 tecno-

logías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

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

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

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

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

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

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

Este *plan* propone emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo, en especial en los grupos sociales en que constriñe gravemente el acceso a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares. Nuestro propósito es abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año

2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Se insistirá también en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, se rediseñarán los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor eficiencia 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 y se estimularán los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos 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 de 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 al país en 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.