

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

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

## ***Salud***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud.* En este gobierno se trabajará para alcanzar un sistema que incorpore a más pobla-

ción, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen. Este nuevo sistema considerará los desequilibrios regionales para poner fin al rezago que afecta a amplios grupos de la población.

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

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

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

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

Será necesario mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primera fase de la descentralización terminarán de delegarse a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los

servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparán en el Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo de creación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 1995.

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

### ***Seguridad social***

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

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

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

## ***Vivienda***

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

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

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

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

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

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

*Desregulación y desgravación.* Se avanzará en la simplificación administrativa, y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de las dispo-

siciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento de inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Población, familia y mujer*

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La violencia contra las mujeres conculca sus derechos y obstaculiza el ejercicio pleno de su ciudadanía. Se promoverán reformas al Código Penal

que tipifiquen y penalicen, con mucho mayor rigor, este tipo de delitos. Del mismo modo, se promoverá una reforma legislativa para hacer plenamente efectivas las previsiones igualitarias del artículo cuarto constitucional. Es de gran importancia impulsar reformas al Código Civil para que, cuando así ocurra, se reconozca cabalmente a la mujer como jefe de familia y se adecuen las leyes para igualar los derechos de las mujeres que encabezan familias, respecto de los varones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Desarrollo regional*

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

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

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

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

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

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, que les han permitido constituirse en el principal

mercado del país, mientras que sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo que es necesario impulsar con decisión, sin demérito de la calidad de vida de las grandes ciudades.

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

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

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

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

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

En este proceso, las regiones que registran los rezagos y carencias más apremiantes serán objeto de acciones diferenciadas de acuerdo con su si-

tuación económica y social. Parte medular de la estrategia de desarrollo regional consistirá en lograr una mejor asignación entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados. De ese modo se alentará la diversificación económica; se propiciará una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalecerá la capacidad económica y administrativa de los municipios, y se intensificará la participación de la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

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

### ***Desarrollo urbano***

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

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

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

Sin embargo, la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado, en gran medida, por medio de la invasión desordenada de terrenos ejidales inapropiados. Actualmente, más



de 50% de las áreas requeridas para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

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

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

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

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

*Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano.* Se apoyará a las autoridades locales para que formulen o mejoren planes estatales de desarrollo urbano que consoliden los asentamientos humanos con capacidad de recepción de inversiones y población, y que complementarán la

red de primera jerarquía. Para esto será indispensable consolidar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

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

### ***Reforma agraria***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Superación de la pobreza extrema*

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

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

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

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

sar diferencias y promover el aumento de la productividad y de los ingresos de la población menos favorecida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



vienda, se fortalecerá la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.

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

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

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

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

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

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

potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que éstos aparezcan o se perpetúen.

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

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

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

### *Desarrollo de los pueblos indígenas*

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

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

Un primer paso hacia esta convergencia se dio con la reforma al artículo cuarto constitucional, en el cual se reconoce la diversidad cultural de la Nación. La pronta respuesta a los reclamos históricos de los pueblos indí-

genas en materia de impartición de la justicia, tenencia de la tierra, derechos políticos y sociales, y autodeterminación, se vuelve urgente para la construcción de un país más unido, justo y democrático. En este sentido, la erradicación de la pobreza extrema de los pueblos indígenas es una tarea indispensable para avanzar en el proceso de modernización del país, fortalecimiento del Estado de derecho e integración social para el desarrollo productivo.

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

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

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

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

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

### *Atención a grupos vulnerables*

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

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

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

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

Esta población de 15 a 29 años de edad, asciende en 1995 a poco más de 27 millones de personas, que representan 30.6% de la población total.

El perfil educativo de la población joven refleja las mejoras alcanzadas por el sistema de enseñanza, ya que en ella el porcentaje de analfabetismo es de 4% contra 17.4 que se registra en la población de treinta años y más. Sin embargo, existen alrededor de un millón de jóvenes que no saben leer ni escribir, y su atención resulta impostergradable.

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

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

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

- Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes.
- Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. La incorporación de los jóvenes al desarrollo requiere que hayan cursado por lo menos el ciclo básico obligatorio de educación primaria y secundaria. Sólo así podrán desarrollar sus capacidades e incorporarse a los procesos productivos nacionales.
- Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico.
- Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal.
- Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles.
- Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas, que es una actividad preferida por la mayoría de los jóvenes y

constituye un elemento esencial de su formación, debido a que alienta el espíritu de competencia y es benéfico física y psicológicamente.

- Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística.
- Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal.
- Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos efectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.

*Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes.*

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

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

Se ha dividido a las entidades del país en tres grandes zonas de acuerdo a la tasa de movilidad de los trabajadores migrantes y al tipo de productores que ahí se localizan: zonas de expulsión, conformadas por los lugares de origen de los trabajadores migrantes, como Guerrero, Oaxaca y Michoacán; zonas intermedias, en regiones que ofrecen empleo temporal cerca de los lugares de origen de los jornaleros, como Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí, y zonas de atracción, que comprenden los estados donde los trabajadores buscan contratarse por temporadas prolongadas, como Nayarit, Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

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

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

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

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

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

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

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

La presente administración se ha comprometido a promover la salud y la prevención de la discapacidad; para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone crear el Sistema de Información sobre Población con Discapacidad (SIPD), que proporcionará el apoyo necesario para la planeación, programación y evaluación de las acciones realizadas por las instituciones, públicas y privadas, involucradas en la detección, atención y

prevención de las discapacidades. Junto con este sistema, se elaborará un registro de población con discapacidad, con el fin de establecer con mayor eficiencia las necesidades de este grupo de personas.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

#### ***Descentralización***

El Gobierno de la República, acorde con los propósitos del nuevo federalismo, transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de

los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de Gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados.

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

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

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

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

que todos: gobierno, actores sociales y grupos productivos, antepongan a cualquier interés el propósito común de contribuir a la integración social y productiva de los mexicanos.

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

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

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

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

## 5 CRECIMIENTO ECONÓMICO

---

### 5.1 Objetivos de la política económica

---

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

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

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

La mayor urgencia de alcanzar un crecimiento económico dinámico y sostenido proviene de la necesidad de generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa, cercano al 3% anual. Puesto que la población económicamente activa es de alrededor de 35 millones, cada año algo menos de un millón de personas buscan incorporarse al mercado de trabajo.

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

Se estima que para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi 5% anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos