



5. ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO

5.1. Introducción

Junto a los cambios ocurridos en México en materia económica y demográfica durante las últimas décadas, y en buena medida influidas por ellos, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del país.

Esta evolución social ha sido compleja y se manifiesta en una amplia gama de fenómenos determinantes de la vida de los mexicanos, desde modificaciones en las percepciones, motivaciones y conductas individuales –actitudes, valores y aspiraciones, entre otros elementos–, hasta la recomposición de grupos o agregados sociales y la alteración de los comportamientos colectivos en relación con los asuntos públicos –modos de participación y formas de organización de la gente, por citar algunos. Los cambios que han tenido lugar en los diferentes grupos sociales y regiones del país se han reflejado en una mayor pluralidad y diversidad social y cultural. Como resultado, los mexicanos de hoy son distintos de los de épocas anteriores.

En adición, el entorno actual de relaciones globales representa tanto riesgos como posibilidades para la creación de oportunidades. Por ello, es responsabilidad del gobierno fijar las prioridades de la acción pública en el desarrollo social y humano.

La sociedad mexicana requiere un Estado que planee sus acciones a largo plazo y las encamine a lograr un país cada vez más justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza. Por esta razón, se ha propuesto una visión de México para el año 2025, cuando su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años. Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado

significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

Además del acceso a más altos niveles de bienestar, este proceso conduce a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, lo que propicia mejores condiciones para su inserción social y da un fuerte impulso a la iniciativa individual, estableciendo así las bases para una emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo.

5.2. Antecedentes

Los factores de la transformación social del país

La evolución de la sociedad mexicana en las últimas décadas obedece a múltiples razones como el cambio demográfico, la elevación de los niveles de educación de la población, profundos cambios en lo económico, intereses y valores emergentes, nuevas formas de

asociación u organización sociales, cambios tecnológicos e internacionalización.

El cambio demográfico

La transición demográfica, como se mencionó previamente ha modificado el perfil poblacional de México. Esto determina que en los próximos años las demandas sociales, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo irán variando, presentando condiciones distintas a las del pasado. Los retos en educación, salud, empleo, vivienda, desarrollo regional y preservación del medio ambiente, pero sobre todo los aspectos de la equidad entre grupos sociales en estos asuntos, reflejarán la cambiante demanda por grupos de edades, género y localización geográfica.

Los adultos

En México hay aproximadamente 44 millones de personas con más de 25 años de edad, de las cuales 31 millones no han cumplido los 50 años y, en general, su vida productiva se ha desarrollado en condiciones de baja remuneración, alto subempleo y un ahorro prácticamente nulo, además de que la mayoría cuenta con educación insuficiente y muchos padecen de falta de protección en el cuidado a la salud

y de inseguridad ante riesgos económicos y naturales. Por esto resulta necesario poner en práctica políticas sociales y económicas que les permitan actualizar sus habilidades y capacidades para participar con éxito en actividades productivas y gozar de niveles más altos de seguridad y calidad de vida.

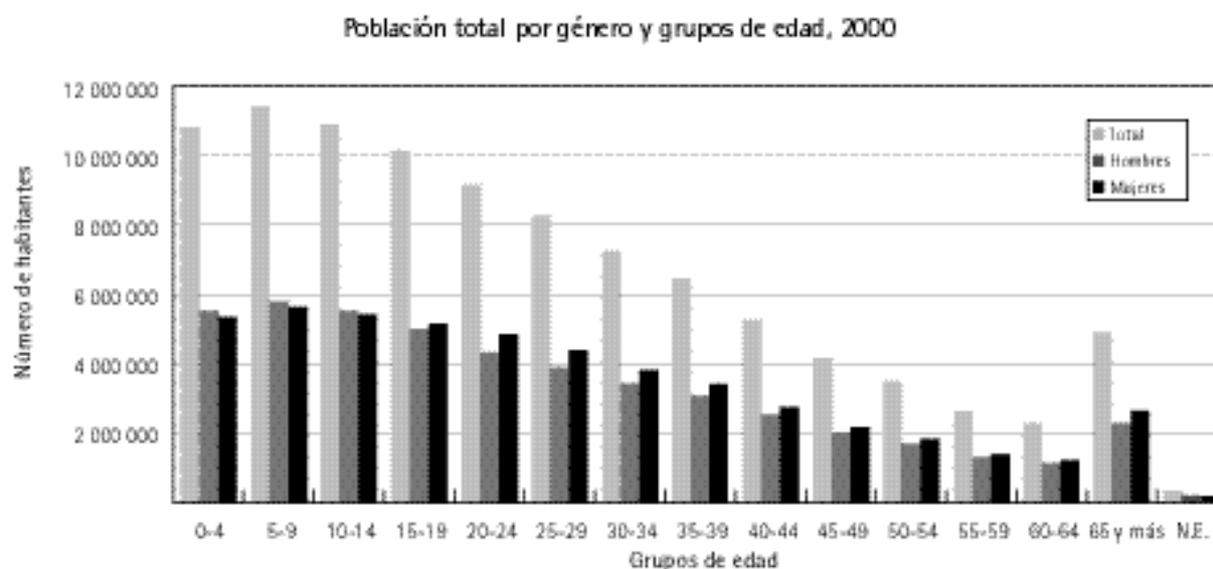
Los 13 millones restantes tienen 50 años o más. Aunque algunos se desempeñaron productivamente en periodos en los que la economía tenía mayor estabilidad, las crisis subsecuentes han puesto en grave riesgo su situación financiera o patrimonial.

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

Los jóvenes, adolescentes y niños

En el país existen alrededor de 52 millones de jóvenes, adolescentes y niños, que conforman las generaciones nacidas en México durante el pasado cuarto de siglo, por lo que la totalidad de su existencia ha transcurrido en un ambiente de inestabilidad económica y de cambios tecnológicos y sociales acelerados.

La mayoría de los poco más de 19 millones de jóvenes, hombres y mujeres con edades entre 15 y 24 años, demandan una buena educación, salud, cultura,



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

recreación y deporte pero, sobre todo, un fuerte impulso a la apertura de oportunidades económicas, inclusión social y gran énfasis en los aspectos de equidad, dada la diversidad que caracteriza a la población.

Los niños y adolescentes con edades hasta de 14 años, suman poco más de 33 millones. Además de necesidades de salud, educación y otras tradicionales, este grupo enfrenta problemas emergentes como situaciones de violencia y desintegración familiar, adicciones, trabajo infantil y otros. Un caso muy notable es el de los llamados “niños de la calle”.

Las políticas que se dirijan hacia los grupos de la infancia, la adolescencia y la juventud serán trascendentes para el desarrollo nacional porque representan el futuro de México.

La influencia de la educación

Durante la mayor parte del siglo XX, el impulso a la educación en el país tuvo importantes efectos sobre las transformaciones sociales. En particular, el apoyo a la educación pública, desde el nivel básico hasta el posgrado, abrió oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico para muchísimas generaciones de mexicanos.

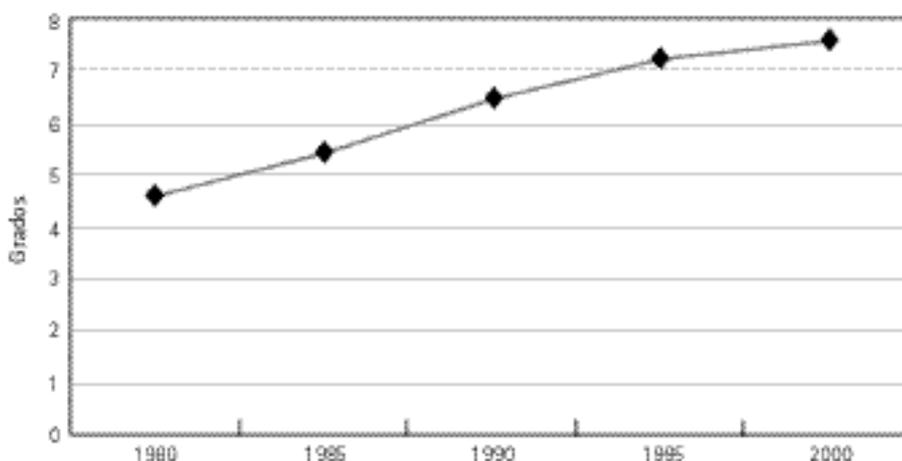
En las últimas tres décadas el analfabetismo disminuyó en grado notable, hasta situarse en la actualidad en 9.5% de la población, concentrándose el

35.2% en adultos con edades por arriba de 60 años. El promedio de años cursados en la escuela, que en 1970 era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres, se elevó hasta llegar en el año de 2000 a 7.8 y 7.3 años, respectivamente. La matrícula total en el sistema educativo ascendió de 11.23 millones de estudiantes en 1970 a 29.70 millones en 2000.

Gracias a esto aumentaron las capacidades y los conocimientos de la población, se posibilitó el acceso a mejores oportunidades de desarrollo, se iniciaron procesos de inclusión social de grupos que habían estado marginados del desarrollo, se alentaron actitudes de autovaloración en hombres y mujeres que padecían distintas formas de discriminación y se potenciaron conductas de reivindicación de derechos humanos, sociales y políticos.

No obstante, la igualdad de oportunidades para acceder a la educación todavía no se ha logrado para todos los grupos sociales, especialmente entre los indígenas. Asimismo, la deserción escolar en la educación básica es alta, sobre todo en el nivel de secundaria, donde sólo 76.3% de los estudiantes que ingresan concluyen el ciclo. En los niveles educativos superiores el fenómeno del abandono es aún mayor; aunque existen notables excepciones, quienes logran un grado universitario provienen por lo general de familias de ingresos medios y altos. Las desigualdades educativas son notables, sobre todo entre el medio rural y el urbano y, en especial, en la población indígena.

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 1980-2000



FUENTES: INEGI, Censos generales de población y vivienda, 1980, 1990, 2000 y Conteo de población y vivienda 1995. Para el resto de los años SEP, "sitio" en internet.

Por otra parte, el rezago educativo en el país es muy considerable, pues alrededor de 36 millones de habitantes abandonaron la escuela antes de concluir la educación básica y hoy se enfrentan a limitadas oportunidades para su desarrollo.

Otras deficiencias se relacionan con la insuficiente vinculación entre la educación tecnológica y el aparato productivo, con el mantenimiento de paradigmas que no han valorado adecuadamente la adquisición y el desarrollo de capacidades para aprender durante toda la vida, y con la poca atención que se da a la ciencia, a la investigación científica y al fomento de la innovación.

Los efectos de la transición económica

Desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el ingreso de la mayoría de la población creció de manera continua y con una inflación relativamente baja. En contraste, las crisis económicas recurrentes de los últimos 25 años mermaron considerablemente la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población económicamente activa; el ahorro acumulado perdió una parte considerable de su valor real y fue sensible la disminución patrimonial para extensos grupos de mexicanos; se agudizó la pérdida del empleo y el cierre de empresas o negocios familiares, y el elevado costo del crédito para financiar negocios pequeños restringió la iniciativa emprendedora.

En consecuencia, aumentó el número de mexicanos en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pues las comunidades con problemas de aislamiento geográfico o mínima escolaridad que crónicamente padecían esta situación, como son las indígenas, resultaron afectadas por la pobreza derivada de la contracción severa de los ingresos y pérdida patrimonial de otros grupos sociales.

La apertura del comercio mundial, la liberalización de la inversión extranjera y la desregulación que fomentó la competencia y eliminó el proteccionismo, han ofrecido oportunidades de mejoramiento para grupos con determinadas características de educación, calificación laboral, edad y localización, aunque también ha implicado desventajas o riesgos para otros.

Estas circunstancias, junto con los cambios de-

mográficos, han acentuado las desigualdades sociales y económicas y la vulnerabilidad de diversos grupos sociales, en particular los dependientes de obreros o campesinos con escasas habilidades o capacidades, aunque la problemática mencionada también afecta la situación de empleados y profesionistas, relativamente más preparados.

Los efectos de los cambios tecnológicos y de la internacionalización

La evolución de los transportes, las telecomunicaciones y las tecnologías para la producción ha sido acelerada en los últimos cincuenta años. En México, sus efectos se han manifestado tanto en la modernización económica como en la transformación social y cultural, pero su distribución desigual plantea serios retos de equidad.

La expansión de la red de carreteras y caminos ha favorecido la integración nacional; ha propiciado una mayor interacción social y cultural de distintas comunidades y ha reducido la influencia local o regional de monopolios políticos o cacicazgos. Sin embargo, aún subsisten aproximadamente 65 000 localidades de menos de 500 habitantes que están aisladas o dispersas, que no tienen acceso fácil a ningún camino o carretera pavimentada.

La influencia de las telecomunicaciones ha sido más pronunciada. La radio y la televisión no sólo han sido medios primordiales de entretenimiento, sino también de información, lo que ha producido grandes cambios en los referentes culturales y sociales, el lenguaje, la formación de ideologías, aspiraciones y expectativas, y la transformación de valores.

El aprovechamiento de oportunidades para el mejoramiento de la productividad y el ingreso ha sido desigual, debido a la incompatibilidad entre la distribución previa de habilidades y capacidades de distintos grupos de población y los nuevos requerimientos planteados por las tecnologías modernas.

En el caso de la informática, la utilización de computadoras ha posibilitado la modernización de las actividades educativas, comerciales, industriales y de servicios. Sin embargo, las oportunidades en su aprovechamiento son dispares, atendiendo a las edades, grados educativos y niveles de ingreso. La situa-

ción en el caso de la telemática es aún menos equitativa, por los contrastes existentes en las posibilidades de acceso a internet.

La inserción cada vez mayor de México en la comunidad internacional ha abierto flujos de inversión y de comercio que han creado nuevos empleos y alicientes, especialmente en las regiones del norte del país. Sin embargo, la migración interna e internacional se ha disparado inducida por la desigualdad geográfica y de oportunidades en la economía global.

Los cambios tecnológicos favorecieron la elevación de los niveles de vida de la mayoría de la población por el acceso a fuentes más eficientes de energía y la diversificación y el mejoramiento de innumerables bienes de consumo para la satisfacción de necesidades. Sin embargo, la adopción desmedida de tecnologías contaminantes en la producción y en los transportes, así como la generalización de estilos de vida basados en un uso cada vez más intensivo de los energéticos y del agua, sobre todo en las ciudades, también han dañado el medio ambiente por la contaminación y la sobreexplotación de recursos naturales renovables y no renovables. Por esto resulta indispensable e inaplazable educar a la población para conformar una cultura ecológica acorde con la época actual y establecer nuevas políticas que promuevan un desarrollo sustentable.

Los cambios sociales

El carácter cambiante de la sociedad mexicana requiere una adaptación constante para asumir el nuevo papel de la mujer y fomentar el fortalecimiento de las familias, la articulación de tejido social y el surgimiento de nuevas formas de expresión y participación.

Las mujeres

La creciente escolaridad de las mujeres ha repercutido en un aumento gradual de la edad de su primera unión y de su edad al nacimiento del primer hijo, en el espaciamiento entre nacimientos y en un menor promedio de hijos. Estos cambios han ocurrido con

diferente intensidad en el medio urbano y rural, así como entre grupos con distintas edades y niveles educativos.

La educación creciente entre las mujeres ha favorecido la defensa de sus derechos humanos, sociales, políticos y económicos, coadyuvando a la reducción de injusticias e inequidades que ancestralmente han enfrentado. Por otra parte, su participación es cada vez más amplia y decisiva en los diferentes ámbitos del quehacer social, económico, político, cultural y deportivo, lo que ha enriquecido notablemente al país, hasta convertirse en propulsor de cambios muy importantes.

A pesar de la creciente participación laboral femenina, subsisten numerosas diferencias respecto de la situación de los hombres, tanto en lo referente al salario como en el riesgo al desempeñar empleos precarios. Las mujeres continúan llevando a cabo la gran mayoría de las tareas en el hogar. Sin embargo, entre los jóvenes, los hombres se responsabilizan cada vez de una mayor cantidad de tareas relativas al hogar, aunque permanece la menor contribución masculina en la división doméstica del trabajo.

Ante el insuficiente desarrollo de prácticas e instituciones sociales para apoyar los esfuerzos femeninos en actividades productivas remuneradas, como son la insuficiencia de guarderías y la persistencia de conductas discriminatorias para su contratación y remuneración, así como el incipiente perfeccionamiento jurídico y judicial para protegerlas de abusos en el ámbito laboral, del acoso sexual inclusive, muchas mujeres han pagado, injustamente, un alto costo para ayudar al desarrollo social de sus familias. La maternidad, como asunto social fundamental, implica costos de diversa índole que hasta ahora no se han distribuido equitativamente entre los actores productivos y sociales, concentrándose casi en su totalidad en las mujeres, en perjuicio de sus oportunidades de desarrollo humano y social.

Los grupos sociales marginados

Existen individuos y familias que se encuentran en condiciones de mayor desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como los indígenas y las personas con algún tipo de discapacidad.

La pobreza en México se encuentra muy extendida y no sólo es causa de profundo sufrimiento para los millones de personas que la padecen, sino que es motivo de agravio para la sociedad en su conjunto, al poner en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos.

Algunos indicadores pertinentes a la extensión de la pobreza en México en el año 2000 son los siguientes: 55% de la población recibe un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vive en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no ha terminado la primaria; casi 15% tiene piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje.

Los indígenas constituyen un grupo al que debe otorgarse atención especial en el planteamiento de las políticas sociales. Se trata de una población cercana a 10 millones de personas, cuyos derechos han sido insuficientemente reconocidos y que han vivido en condiciones de marginación muy notables.

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

Año	Total nacional	Población indígena
1990	36.2	60.9
1995	29.0	48.3

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

Como muestra, en 1995 38.3% de la población de habla indígena de 15 años y más era analfabeta, lo que equivale a 3.6 veces el promedio nacional (10.6%); en ese mismo año, la mortalidad infantil por cada 1 000 indígenas era de 48.3 niños, mientras que el promedio nacional era de 29 niños. Durante el ciclo escolar 1999-2000 la eficiencia terminal en las escuelas primarias bilingües fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue de 84.7 por ciento.

Las personas con algún tipo de discapacidad, física o mental, constituyen otro grupo con necesidades especiales en el país. Se trata de 2.2 millones de personas que carecen de los medios físicos adecua-

dos a sus necesidades para ingresar a escuelas o laborar en oficinas, fábricas o dependencias gubernamentales, así como de apoyos para adquirir equipos o aparatos para atender sus necesidades específicas, y que enfrentan situaciones de discriminación y falta de oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y deportivo, entre otros.

La necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales

La mayoría de las personas y las familias en México encuentran todavía en diversas políticas sociales la esperanza de alcanzar un desarrollo personal más pleno, un mejoramiento económico y una posición social más alta. Sin embargo, también expresan su insatisfacción con la calidad de los bienes o servicios que obtienen mediante algunos programas gubernamentales relacionados con la salud y la educación a todos los niveles y asimismo cuestionan la inequidad en el acceso y en la calidad de la infraestructura y los servicios asociados a estos programas en las distintas regiones del país, algunas de ellas no tan distantes entre sí.

En la actualidad, la conciencia generalizada de que los recursos para aplicar los programas provienen de las contribuciones de la población conduce a exigencias crecientes ante las autoridades a cargo de tales programas, para que los lleven a cabo con equidad y de manera eficiente, honesta y en términos de calidad satisfactoria para los usuarios.

Otros programas y políticas sociales no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que su diseño da lugar a inequidades entre los beneficiarios, se enfocan sobre poblaciones determinadas conforme a criterios imperfectos, que dan como resultado situaciones injustas que, en ocasiones, crean suspicacias sobre la ética con la que se aplican.

En un país con crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de las políticas públicas, es una necesidad inaplazable. La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas; serán la clave para una democratización social efec-

tiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención.

Para enfrentar estos problemas, el área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

- 1: Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- 2: Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- 3: Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- 4: Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- 6: Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

5.3. Objetivos rectores y estrategias

5.3.1. Niveles de educación y bienestar

Diagnóstico

México ha logrado avances significativos en materia económica a partir de los cambios estructurales iniciados hace tres lustros. En términos del ingreso promedio por habitante, el país se ubica en el sexto lugar entre los del continente americano. No obstante, este proceso no se ha traducido en un progreso comparable en el ámbito del desarrollo humano y social, donde se observan rezagos y desequilibrios muy marcados.

La pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas y en localidades de todos los tamaños. La pobreza, derivada de la constante marginación o como

consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades. Entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; grados notables de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones insuficientes. Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia.

Características de las viviendas particulares, 1990 y 2000

Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16 035 233	21 954 733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	80.0	84.6
Con drenaje	64.8	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área sólo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

FUENTES: para 1990: INEGI, *Resultados definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990* México, 1992; para 2000: *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos nacionales.

En educación, además de las deficiencias que aún existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales y de género. Por otro lado, no hay lineamientos sobre los propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar que les den congruencia y sentido nacional, y que orienten los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional. Asimismo, los planes y programas de

estudio no incluyen, en general, el empleo sistemático de las nuevas tecnologías de información como herramientas de aprendizaje continuo. Además de ello, la rigidez de muchos programas de educación superior dificulta el tránsito entre el ámbito del estudio y el del trabajo, lo que restringe oportunidades de formación a lo largo de la vida.

La desvinculación entre el mundo del estudio y el socioeconómico se manifiesta asimismo en el entorno de la ciencia nacional. El desarrollo científico y tecnológico es un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo. Sin embargo, el sistema nacional de investigación no se ha articulado adecuadamente con las necesidades sociales y productivas del país, y existen además enormes diferencias regionales en cuanto a la operación, aplicación y desarrollo de conocimientos para el mejoramiento general de la población.

La educación por sí sola no elimina la pobreza ni logra las condiciones de sustentabilidad económica y de bienestar social; sin embargo, históricamente se ha demostrado que la educación es la base del crecimiento personal y que hoy es factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. No hay desarrollo humano posible sin educación; por ello, la educación es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo.

Aun cuando la tasa de crecimiento poblacional va en descenso, dentro de los siguientes seis años la población se incrementará en 10 millones de habitantes. Por tanto, la demanda de servicios que presta el gobierno se incrementará y será especialmente alta en educación y salud. A este respecto, el aumento de la esperanza de vida, así como la transición epidemiológica, en la que las enfermedades crónico-degenerativas están remplazando a las enfermedades diarreicas e infecciosas, representan un enorme reto para los servicios de salud, más aún cuando dos millones de hogares utilizan más del 30% de su ingreso disponible en la atención a la salud, lo que implica un alto costo para el presupuesto familiar.

Los resultados del Diagnóstico Basal de Calidad realizado entre 1997 y 1999 en centros de salud y hospitales generales de la Secretaría de Salud, indi-

can que el abastecimiento de medicamentos es insuficiente, y que el equipo en los hospitales es inadecuado y obsoleto. Además, hay un uso deficiente de los expedientes clínicos y un serio problema de falta de apego a la normatividad en el manejo y control de enfermedades. Otro indicador de problemas de calidad es la falta de certificación de las unidades de salud.

Por otra parte, es urgente una reforma integral del sistema de pensiones para darle viabilidad. En el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado existe un grave déficit en los fondos de reserva para el servicio de las obligaciones, además del crecimiento de los costos de operación, de modo tal que ambas instituciones enfrentan una situación de insolvencia. Esta crisis financiera ha obligado a absorber el fondo destinado a servicios sociales y culturales.

En cuanto a los servicios sociales, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo hace necesario ampliar de manera significativa el servicio de guardería. En la actualidad, el IMSS atiende a 103 300 niños, mientras que el ISSSTE atiende a 34 270 niños, lo cual representa 12% de la población potencialmente demandante: 289 059 infantes derechohabientes.

En el aspecto laboral, a pesar de que el esfuerzo y la dignidad del trabajador están contemplados en la legislación, no se ha logrado su inclusión en la concepción del trabajo como un medio integral para el desarrollo humano. Asimismo, ha habido un enfoque limitado de la relación entre productividad y poder adquisitivo de la sociedad. Por otra parte, no obstante la existencia de esquemas para la interacción de los actores laborales, los acuerdos cupulares han carecido de representatividad, resultando en esquemas carentes de credibilidad y confianza. El marco jurídico actual en materia laboral resulta insuficiente y existen sectores de la sociedad que han sido marginados o que no tienen un adecuado tratamiento en la ley. Es estratégicamente indispensable impulsar una reforma laboral integral.

En relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos derechohabientes que ya poseen

una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión.

En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Estrategias

a]. *Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.*

Lograr que la educación responda a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional. Tanto los contenidos como la gestión de la educación deben adecuarse de manera continua para satisfacer las exigencias de la vida diaria de las personas, en los ámbitos social, cultural y laboral. La política educativa debe lograr que los mexicanos adquieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como las actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento de la nación. Se pondrá énfasis no sólo en la cobertura y la ampliación de los servicios educativos, sino también en la equidad y calidad de los mismos, a fin de corregir desigualdades entre grupos sociales y regiones.

Ello requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos formales y no formales, hacia gru-

pos de población infantil, joven y adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales.

b]. *Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.*

Actualizar los objetivos de la política pública para el desarrollo social y humano, poniendo énfasis en la superación de las personas y en el desarrollo de sus capacidades e iniciativas, así como en el fortalecimiento de las formas de participación social. En esta tarea se adoptarán criterios de permanencia de los programas sociales con carácter de largo plazo y sin sesgos provenientes de coyunturas políticas o actitudes partidistas. Se perfeccionarán los marcos jurídicos y programas gubernamentales, transformando el papel de la administración pública federal para subrayar su función promotora del desarrollo y garantizar la atención a los grupos sociales más necesitados.

c]. *Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.*

Con el fin de garantizar un progreso social incluyente se abatirán las causas de la pobreza: desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico. Se fortalecerá la educación bilingüe. En las localidades aisladas y en las zonas de más alta marginación se asegurará el acceso de la población más necesitada a los productos básicos. Asimismo, se ampliará la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable, drenaje, electricidad y caminos.

d]. *Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.*

Asegurar el acceso a los servicios de salud y que los usuarios reciban un trato profesional y digno, que los satisfaga plenamente y que, al mismo tiempo, protejan la economía familiar de gastos excesivos, para fortalecer la cohesión social al reducir las desigualdades. Asimismo, se buscará la participación responsable de la población en el cuidado preventivo individual, familiar y colectivo de la salud.

e]. *Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.*

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

El gobierno de la República desarrollará y ampliará las modalidades de seguridad social: brindará una mejor atención a la población actual y a las nuevas familias que demandarán y tendrán derecho al servicio, y apoyará a quienes no tienen esta protección; mediante la concertación entre instituciones públicas y privadas, se buscará aumentar las oportunidades de acceso a las estancias infantiles para los hijos de las madres trabajadoras y mejorar así las oportunidades de participación de las mujeres en la vida productiva para elevar su calidad de vida.

f]. *Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.*

Promover una nueva cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado, con énfasis en grupos vulnerables, particularmente los excluidos del desarrollo, y que culmine en una reforma laboral integral incluyente.

Para ello se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores en activo y desempleados, y se establecerán mecanismos para que las condiciones de creación de empleo y autoempleo estén al alcance de todos los sectores de la población, incluyendo a los actualmente marginados del proceso. Se propiciará la transparencia en las relaciones entre obreros, patronos y gobierno, y se difundirán los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima que favorezca la productividad y la competitividad.

g]. *Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.*

Instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda.

h]. *Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.*

Impulsar programas integrales de capacitación y organización de los campesinos en todo el territorio nacional. Esto les permitirá conocer y beneficiarse de los derechos que la ley les concede respecto de la tenencia de la tierra, para desarrollar sus habilidades productivas, aprovechar los avances tecnológicos y usar racionalmente sus recursos, con el propósito de elevar su nivel de vida y con ello alcanzar su integración al desarrollo nacional.

Paralelamente, mediante acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno, se apoyará a los agentes y sujetos del sector rural susceptibles de aportar tierras al desarrollo urbano nacional, con el fin de que sean los principales beneficiados de las enajenaciones correspondientes.

i]. *Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.*

Fomentar las condiciones para que los habitantes del medio agrario tengan acceso a los servicios que prestan las instituciones financieras y crear con ello alternativas productivas que signifiquen nuevas oportunidades de ingreso, consolidando así el desarrollo agrario integral. Además, se atenderán los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

j]. *Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.*

Crear mecanismos para que las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico se orienten de manera creciente a atender problemas que afectan el bienestar de la población, fundamentalmente en temas prioritarios como alimentación, salud, educación, pobreza y medio ambiente, tomando en cuenta que la ciencia básica es una prioridad para la educación y el desarrollo cultural del país. Impulsar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas e incorporarlas a los temas de interés regional y local, además de difundir el conocimiento científico y tecnológico.

5.3.2. Equidad e igualdad

Diagnóstico

Las inequidades y desigualdades son patentes en los ámbitos regional, social y cultural. Se observan, entre otros fenómenos, grandes desigualdades de género, una inequitativa distribución del ingreso, pobreza en amplios sectores de la población, marginación de los grupos indígenas, insuficiente integración de las per-

sonas con discapacidad y vulnerabilidad de la niñez. Sobresalen también los contrastes entre el grado de desarrollo alcanzado en general en el norte del país y el atraso evidente en las entidades federativas del sur.

Aunque la tasa de natalidad ha venido disminuyendo desde los años setenta, el ritmo de crecimiento de la población es todavía significativo y desigual. En consecuencia, las demandas sociales y económicas de los grupos de corta edad seguirán siendo considerables en el corto y el mediano plazos, y de no tomarse medidas adecuadas acentuarán las inequidades y desigualdades de la sociedad mexicana.

La inequidad es el principal problema que enfrenta la educación en nuestro país: el promedio de escolaridad de la población es de sólo 7.56 grados y encierra grandes disparidades asociadas a los niveles de pobreza y marginación. Asimismo, sólo uno de cada cinco jóvenes tiene acceso al nivel superior. La búsqueda de mayor calidad y equidad requerirá aun mucho mayores esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la incorporación de nuevos actores que compartan la responsabilidad.

La inequidad se manifiesta también según el género. Así, se mantienen en la actualidad condiciones de dependencia, subordinación, exclusión, discriminación y violencia en las formas de relación entre mujeres y hombres, en los ámbitos familiar, social e institucional. La participación de las mujeres en los puestos de decisión sigue siendo reducida. La representación de las mujeres en las cámaras es sólo de 16% y la presencia de éstas en los cargos públicos y de gerencia en el sector privado es de apenas 23%. No existe una cultura de género que permita diferenciar necesidades, prioridades y condiciones de la población femenina y masculina.

Las oportunidades y opciones de trabajo para las madres trabajadoras, hasta ahora, no han sido compatibles con las necesidades de la crianza y el cuidado de los hijos por falta de apoyos institucionales. En 1999 el promedio de horas de trabajo doméstico semanal de las mujeres era de 27.6, mientras que los hombres sólo dedicaban 10.5 horas. Respecto del trabajo extradoméstico, las mujeres dedicaron 37.7 horas a la semana, en tanto que los hombres emplearon 46.3 horas.

Los jóvenes representan el grupo de población

más importante para el desarrollo económico, social y humano de la nación, tanto por su permanencia en la fuerza de trabajo como por su capacidad de adaptarse y hacer suya una cultura de innovación.

Desde el punto de vista demográfico, México es un país joven, pues casi la mitad de su población tiene menos de 23 años, y 30 millones de personas tienen entre 10 y 24 años de edad. Este grupo de población plantea demandas especiales para su inserción social. En materia de salud, es evidente la importancia que tienen los temas de embarazo en adolescentes, el aborto, el sida, las drogas, el alcoholismo y el tabaquismo. A manera de ejemplo, las crecientes necesidades de escolarización de las jóvenes –el porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin instrucción o con primaria incompleta ha pasado de 72.2% en 1970 a 29.9% en 2000–, trae consigo requerimientos específicos de apertura de oportunidades y de atención para favorecer su desarrollo integral en todos los aspectos de la vida.

Los niños, por su vulnerabilidad, han sido objeto de explotación y maltrato, y requieren políticas públicas específicas. Más de dos tercios de los niños habitan en zonas urbanas, lo que implica la necesidad de crear espacios de esparcimiento y condiciones de seguridad y convivencia que propicien su sano desarrollo y aseguren sus derechos sociales y humanos.

El aumento de la esperanza de vida en México plantea importantes retos de carácter económico, político y social. En la actualidad, el grupo de población de 60 años y más es de 7.1 millones de personas, y las proyecciones muestran que el grupo seguirá aumentando significativamente en términos absolutos y relativos. Esto demanda el establecimiento de un mejor sistema de pensiones, servicios de salud y la creación de instituciones y de formas de convivencia sociales que les permitan gozar de oportunidades para una vida plena.

El grupo de los adultos en edades productivas atraviesa por una transición importante. Los cambios estructurales en la economía del país y las profundas transformaciones tecnológicas y económicas en todo el mundo plantean nuevos requerimientos de educación y formación continua, además de la responsabilidad de sostener tanto las necesidades de niños y jóvenes, como de adultos mayores.

Por otra parte, no se han dado las condiciones

suficientes para la integración cultural, educativa, laboral y social de este grupo de población, problema que se agrava debido a que la situación económica ha limitado la asignación de recursos para este fin.

Las condiciones históricas de injusticia han colocado a los pueblos indígenas en situación de desigualdad, marginación y desventaja respecto del resto de la población nacional: la desnutrición entre los niños indígenas menores de cinco años ocasiona deficiencias en su crecimiento y desarrollo y eleva las tasas de enfermedades y mortalidad; los porcentajes de hogares indígenas sin agua entubada, energía eléctrica o drenaje son significativamente superiores a los de las regiones del país con baja densidad de población indígena. En el aspecto educativo, los rezagos son también notables: a mediados de la década pasada el analfabetismo entre los indígenas era casi cuatro veces mayor que el índice nacional; asimismo, la eficiencia terminal en las escuelas primaria bilingües fue 20% menor que el promedio nacional. Las condiciones de empleo e ingreso en las comunidades indígenas los obliga a emigrar y a padecer discriminación económica, política y social.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Estrategias

a]. *Avanzar hacia la equidad en la educación*

Brindar servicios con calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad de capacidades, sin distinción de condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física e intelectual. Hoy, los mexicanos estamos próximos a alcanzar niveles satisfactorios en el acceso universal a las oportunidades educativas, particularmente en el

ámbito de la educación obligatoria. Los retos actuales son mejorar e igualar la calidad de los servicios educativos y dar atención diferencial para lograr igualdad de capacidades.

De forma paralela se deberá adecuar la asignación del gasto educativo concentrándolo en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo y, en esa medida, mejorar la eficacia interna y equidad del sistema al asegurar la cobertura de las comunidades indígenas, de los migrantes, de los niños en condición de pobreza y de los desplazados.

El uso pedagógico de las nuevas tecnologías deberá cuidarse en el contexto de un proyecto social y educativo cuyo eje sea la equidad; la posibilidad de hacer más eficaces los aprendizajes vía la tecnología deberá potenciar las capacidades de los profesores y el respeto a las identidades culturales antes que las virtudes prometidas por la tecnología.

b]. *Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.*

Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

c]. *Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.*

Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

d]. *Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.*

Crear las condiciones que permitan a los niños

desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad. Para tal efecto, se elaborará la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional a favor de la niñez y se promoverá un consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes.

e]. *Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.*

Brindar a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país.

Fortalecer, enriquecer y ordenar las políticas y programas que atienden a las personas de edad avanzada, mediante la promoción de un Comité Nacional de Atención al Envejecimiento y de comités estatales, con la inclusión de más instituciones gubernamentales y privadas. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales. Se pondrá énfasis en la preparación de modelos de participación ciudadana con carácter autosustentable. Al mismo tiempo, se elaborarán programas de carácter preventivo.

f]. *Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.*

Impulsar y promover la ampliación de la cobertura y una mejoría en las políticas públicas encaminadas a fomentar la integración social de las personas con discapacidad. Con este fin, se fortalecerán los programas institucionales mediante una coordinación intersecretarial que cuente con un sistema de evaluación y seguimiento. Se propondrán modificaciones al marco jurídico y se estimulará la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la aplicación de proyectos ciudadanos autosustentables para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con discapacidad. Asimismo, se elaborará el registro nacional de la población con discapacidad.

g]. *Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.*

Apoyar el proceso de desarrollo integral indígena dentro del contexto nacional creando las condiciones para lograr una comunicación e interacción efectiva con diversos sectores de la sociedad, además de establecer programas gubernamentales de gran trascendencia que combatan los problemas estructurales que han obstaculizado o limitado el desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de mejorar su nivel de vida.

5.3.3. *Capacidad e iniciativa*

Diagnóstico

En el México actual se observan graves rezagos en los componentes del desarrollo humano de amplios grupos de la población. Persisten altas tasas de analfabetismo absoluto y funcional, insuficiencia de competencias laborales y sociales –conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes–, así como un desconocimiento generalizado sobre las formas de operación de las instituciones estatales, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos civiles de los ciudadanos y la capacidad de iniciativa personal y de toma de decisiones en la vida cotidiana. Esta situación limita la construcción de una nueva cultura para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en los ámbitos productivo, laboral, educativo y de capacitación, y también en lo que se refiere al uso eficaz de la ciencia y la tecnología para generar, aplicar, adaptar e innovar el conocimiento.

Los esfuerzos institucionales en materia de educación para adultos, capacitación laboral y educación técnica son aún insuficientes en cuanto a sus estrategias y alcances. Muestra de ello son las dificultades para impartir la capacitación laboral y la educación técnica basada en normas de competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen estos servicios.

El dinamismo de los cambios globales plantea a las personas el doble reto de contar con conocimientos, habilidades y destrezas siempre crecientes para

insertarse en el mercado laboral, y de continuar su educación y preparación al concluir el paso por el sistema educativo formal, si han de mantener su valor y pertinencia para competir con éxito en ese mercado. Aprender durante toda la vida se ha convertido en un nuevo paradigma en muchos países. Los mexicanos –hayan concluido o no sus estudios en el pasado– no pueden permanecer pasivos ante los reclamos de un mundo cambiante que, si bien les ofrece posibilidades atractivas de mejoramiento, también los reta a mantenerse permanentemente actualizados en todos sus conocimientos.

No obstante que la oferta de educación media superior y superior está conformada por un gran número de tipos, modalidades e instituciones educativas, estos niveles aparecen como subsistemas educativos muy extensos y complejos, pero poco diversificados. Por otra parte, aunque muchas instituciones han iniciado procesos de transformación en sus programas y esquemas de instrucción, no han logrado, en general, constituir una oferta flexible, diversa y relevante, adecuada a las necesidades de la población joven y adulta que demanda continuar instruyéndose más allá de su educación básica.

El desarrollo científico y tecnológico es un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo. Sin embargo, la atención que se da en México a la preparación científica y a la introducción, producción y dominio de la tecnología es insuficiente. México ha hecho un esfuerzo para formar un núcleo científico de calidad; sin embargo, sigue siendo reducido el interés del sector privado y de la industria por la generación de conocimiento.

La innovación, resultado de los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo experimental, es un factor cada vez más importante para participar con éxito en los mercados nacionales y extranjeros. Aunque el gasto en investigación y desarrollo registró un crecimiento real de 28% entre 1997 y 1999, y como proporción del producto interno bruto pasó de 0.34 a 0.40%, esta cifra es menor que el promedio registrado por los países con los que tenemos más relaciones comerciales. México no ha logrado establecer un verdadero programa para hacer que la ciencia sea parte de la cultura nacional, integrándola en todos los ciclos y aspectos de la educación y lo-

grando que sea incorporada, estimulada y difundida por los sectores privados educativo, productivo y de servicios.

La diversidad cultural y social es una característica que se aprecia cada vez más en todos los países, incluyendo a México. Los avances en los transportes y en las telecomunicaciones han multiplicado los intercambios económicos, sociales, deportivos y culturales. En este contexto, el futuro depara para los individuos y las comunidades el reto de conocer a mayor profundidad sus propias características y raíces culturales, al mismo tiempo que amplíen su concepción y aceptación respecto de culturas diferentes y modos de vida diversos dentro del país y del extranjero.

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo.

El desarrollo de las capacidades personales comprende, además de la formación de competencias, la promoción de condiciones que propicien la iniciativa individual y colectiva para abrir y aprovechar oportunidades.

Este objetivo rector incluye elementos tales como la creación de capital humano, la extensión de nuevas formas de acceso a la información, el estímulo para la autosuperación y la autogestión y el apoyo a las iniciativas de los particulares para el mejoramiento de los individuos y las familias.

Estrategias

a]. *Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.*

Dar una alta prioridad en las políticas sectoriales

a la capacitación y educación para la vida y el trabajo de los adultos. Es indispensable que las personas que carecieron de oportunidades de estudio o que en la infancia y juventud no lograron culminar la educación básica, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades. Este ámbito debe abarcar a los grupos de la población en rezago y extenderse a otros grupos sociales.

Impulsar, por medio del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, que los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos se articulen hasta conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías modernas de información, aprendizaje y comunicación; que cuente con los instrumentos para facilitar a todos el tránsito entre los mundos del trabajo y la educación formal, y que reconozca los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en uno o en otro.

b]. *Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.*

Las instituciones de estos niveles deberán asumir como prioridad la transformación de sus procesos pedagógicos, tanto en el ámbito de los métodos y medios como en el de los contenidos, de forma que todos sus estudiantes construyan aprendizajes centrados en el desarrollo de estrategias de pensamiento, de acceso, interpretación, organización y utilización responsable de la información y de trabajo cooperativo que los oriente hacia la adquisición de capacidades de iniciativa e innovación.

Estos elementos, independientemente de las diferentes finalidades de las instituciones, deberán ser objeto de su trabajo cotidiano, pero requerirán la revisión de las prácticas docentes, someter la gestión escolar a los objetivos del aprendizaje y ofrecer un currículo equilibrado y suficientemente diversificado para que abra múltiples opciones que le permitan a todo estudiante la flexibilidad en el tránsito entre horarios, programas y espacios educativos.

c]. *Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.*

Introducir los conocimientos científicos y tecnológicos en los distintos órdenes de la actividad nacional, formando para ello recursos humanos con crecientes niveles de calificación educativa y profesional.

Crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado al desarrollo científico y a la cultura de innovación del país. Fomentar proyectos multisectoriales y multiinstitucionales en los que participen las instituciones educativas, las empresas y las industrias.

d]. *Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.*

Establecer mecanismos ágiles y emprender acciones de apoyo a la transferencia de tecnología para hacer llegar las innovaciones validadas a los agentes de cambio y productores agrícolas, pecuarios, forestales y agroindustriales, de acuerdo con sus necesidades y demandas, para aumentar su competitividad y eficiencia.

Ampliar la cobertura educativa formal y no formal, así como la transferencia tecnológica apropiada dirigida principalmente al sector rural y a las zonas marginadas.

e]. *Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.*

Para fortalecer las economías regionales se impulsará la integración de los habitantes de comunidades de alta y muy alta marginación en pequeñas sociedades productivas que cuenten con el respaldo solidario de los gobiernos estatales y municipales.

f]. *Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.*

Promover entre los mexicanos de todas las edades el conocimiento de las culturas y estilos de vida

existentes en las diferentes regiones de México y en otros países, como un elemento esencial en su formación, para que participen activa e integralmente en las transformaciones económicas y laborales, sociales y culturales. Para lograrlo, se promoverán programas interinstitucionales que incorporen los diferentes elementos necesarios, en materia educativa, cultural, científica, tecnológica y turística, entre otras.

5.3.4 *Cohesión y capital social*

Diagnóstico

Las formas de vida comunitaria constituyen una riqueza de las sociedades. Muchos mexicanos no habrían podido enfrentar las presiones derivadas de los cambios económicos y sociales ocurridos en el país durante las últimas décadas sin el apoyo de sus familias. En éstas, la mayoría de los individuos se han repartido las cargas asociadas a la generación de ingresos y a la disponibilidad de tiempo para atender diversas necesidades: trabajo dentro del hogar, participación en actividades productivas fuera de éste, cuidado de niños y adultos mayores, dedicación a la educación o a la actualización laboral, recreación y tiempo libre. La calidad de la convivencia en las comunidades se fundamenta en las diversas modalidades de núcleos familiares.

En el pasado, algunas políticas sociales aplicadas en México no otorgaron la importancia debida a la preservación e incluso a la acumulación del capital social derivado de la vida comunitaria. En un extremo, algunas políticas provocaban dependencia de los individuos respecto del Estado, lo cual es un sustituto imperfecto de la solidaridad entre las personas. En el otro extremo, el énfasis en el desarrollo de capacidades individuales condujo, en determinados casos, a divisiones en las comunidades, que vieron disminuir su capital social.

La discriminación, el maltrato y la explotación que sufrieron amplios segmentos de la población los ha hecho altamente vulnerables y los ha marginado del desarrollo social del país. Además, existen sectores de la sociedad que sistemáticamente han sido desatendidos por la promoción y la difusión cultural. En el ámbito de la cultura, debido a la falta de un

marco legal apropiado, existen duplicidad de funciones, áreas desatendidas, excesiva burocracia, descuido del equilibrio entre apoyo a los creadores y formación de públicos, difusión y cobertura limitadas, poca profesionalización de promotores culturales, ausencia de infraestructura, falta de proyección internacional, desinterés por las industrias culturales, falta de estímulos para la participación ciudadana y escasa participación de voluntarios.

Asimismo, en lo que se refiere a la actividad deportiva, se carece de una planeación estratégica que permita el fomento pleno del deporte entre los diversos grupos sociales de población. No se ha establecido un modelo en el que el deporte sea parte fundamental de la cultura mexicana, que se incluya, fomente y difunda en todos los sectores e instituciones públicas y privadas.

No existe una política general integral e incluyente que fortalezca e incorpore a las personas y familias más desfavorecidas, como tampoco una que aproveche, fomente y consolide a las asociaciones, sociedades y agrupaciones civiles de todo tipo: religiosas, laborales, culturales, filantrópicas, deportivas, técnicas, científicas o lúdicas que han surgido y se han multiplicado en los distintos ámbitos de la vida del país.

La integración de México a la globalización ha modificado los referentes culturales y deteriorado las modalidades de organización social. Tampoco favorecen a la cohesión social las expresiones de fanatismo e intolerancia, o las acciones de clientelismo y corporativismo alrededor de temas tales como las religiones y el sindicalismo. Estas expresiones sólo alimentan un clima de desconfianza en la sociedad que la desune y deteriora.

Los espacios para la expresión, manifestación y asociación de los individuos, así como aquellos para el intercambio intelectual, artístico, político, deportivo o lúdico son de gran importancia para el enriquecimiento personal y para el desarrollo de la cohesión y el capital social de los mexicanos.

Las políticas sociales a emprenderse en los próximos años deberán atender estos aspectos. Con el progreso material y económico no deberán perderse las interrelaciones entre las personas, en las que se manifiesten nexos de ayuda mutua y reciprocidad para atender las necesidades de unas y otras. No debe soslayarse que en otros países, incluso económi-

camente más avanzados, la dilución de la cohesión social ha dado lugar a un individualismo extremo no deseable en una sociedad moderna y democrática.

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional.

Estrategias

a]. *Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.*

Impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. Se atenderán con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural.

b]. *Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.*

La educación debe contribuir a la formación de un nuevo ciudadano. Para ello deberán adecuarse los contenidos educativos y las relaciones de todos los actores de la escuela, a fin de que ésta oriente su acción hacia la formación de personalidades autónomas, sensibles ante la pobreza y la injusticia, defensoras de sus derechos, responsables con sus obligaciones y respetuosas de las normas; personalidades inspiradas en el espíritu del diálogo, del bien común y la convivencia pacífica.

c]. *Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.*

Enriquecer los programas sociales y encauzarlos

correctamente con la colaboración de los distintos grupos beneficiarios de las políticas públicas para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas y los programas. La madurez de la sociedad mexicana ofrece amplias posibilidades para que éstas respondan de manera más efectiva a las necesidades y requerimientos de los distintos grupos, comunidades o regiones logrando, al mismo tiempo, mayor armonía social en el marco de la libertad individual.

d]. *Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.*

Alentar la renovada relación sociedad-Estado, para convenir términos y condiciones entre la Federación, los estados y los municipios que den lugar a políticas públicas en las que se contemple la distribución de tareas dirigidas a promover el desarrollo mediante programas y estructuras que permitan la plena incorporación de individuos y grupos hasta ahora marginados.

Asimismo, se asegurará que los mecanismos y formas de organización para la concepción, decisión y conducción de esos programas cuenten con la participación de las personas a las cuales están destinados.

e]. *Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.*

La vocación social de la cultura implica un compromiso con las exigencias de una sociedad democrática; es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios culturales, la inclusión social y el carácter abierto de las instituciones sociales, el respeto a las minorías y el reconocimiento de la diversidad cultural. Se fomentará la lectura en todos los grupos de la población como actividad fundamental del desarrollo cultural y educativo en todas sus vertientes.

Desarrollar una infraestructura y oferta culturales de acuerdo con las nuevas necesidades de la

población, estrechar los lazos que existen entre educación y cultura, fomentar el turismo y la cultura, fortalecer el sistema federal mediante la asignación de recursos o marcos normativos transparentes, estableciendo además, una comunicación con los estados y municipios y la sociedad organizada, de forma horizontal, directa y continua.

Para lograr una mayor cobertura geográfica y difundir la cultura en todo el país habrá que invertir en infraestructura de medios de comunicación. Asimismo, se establecerá un marco normativo dirigido a crear las condiciones necesarias para reforzar e impulsar la industria cultural mexicana.

f]. *Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.*

Establecer un modelo integral para la cultura física y el deporte nacional dirigido a toda la población, con el propósito de crear hábitos para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas, que mejoren las condiciones generales de salud, adaptabilidad, bienestar social e integración familiar y comunitaria. Buscando también detectar talentos deportivos en edades tempranas para desarrollar sus habilidades.

Fomentar la participación democrática y el desarrollo de un modelo deportivo que pueda ser adoptado en cada estado y municipio del país. Promover la coordinación con las federaciones deportivas y los organismos públicos y privados para el logro de mejores resultados en las competencias deportivas nacionales e internacionales.

g]. *Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.*

Coadyuvar a que la parte patronal contribuya con mayor fuerza al desarrollo de las organizaciones sociales, como condición indispensable para comprometerse con la creación de la riqueza y la vertebración social, propiciando un clima permanente de autonomía y democracia sindicales.

5.3.5. Desarrollo en armonía con la naturaleza

Diagnóstico

El crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera.

El desarrollo del país ha provocado un deterioro del entorno natural. Tanto por prácticas productivas inadecuadas, como por usos y costumbres de la población, se ha abusado históricamente de los recursos naturales renovables y no renovables y se han dañado seriamente numerosos ecosistemas en diferentes regiones. La falta de conciencia entre la población acerca de la necesidad de cuidar el medio ambiente ha conducido a ganancias efímeras en los niveles de vida de las generaciones presentes, a costa de sacrificios que habrán de padecer las futuras. Es impostergable la elaboración y aplicación de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente.

El deterioro ambiental se atribuye por lo general al desarrollo económico; sin embargo, son las decisiones y acciones implantadas por los seres humanos las que subyacen en ese fenómeno. La cultura de convivencia armónica con la naturaleza requiere impulsarse con gran determinación, como punto de partida hacia nuevos estilos de desarrollo, que permitan asentar los niveles de vida de la población, no por periodos cortos, sino de manera sustentable.

En México se localizan entre 10 y 12% de todas las especies de plantas y animales conocidas en el planeta, razón por la que se ubica entre los 12 países reconocidos como megadiversos. La biodiversidad de México se expresa, por ejemplo, en los 32 tipos de vegetación existentes en su territorio. Los bienes y servicios ecológicos que provee la biodiversidad de México son activos estratégicos para el desarrollo del país, y las áreas naturales protegidas constituyen el instrumento toral de su conservación. Para ello, es necesario desarrollar y consolidar los sistemas de manejo de los recursos naturales, asegurar la participación y corresponsabilidad social y promover la descentralización del manejo y la administración de dichas áreas hacia los estados y municipios.

En materia de contaminación, los programas

instrumentados han sido insuficientes. En lo que respecta a la calidad del aire, la situación es crítica sobre todo en algunas zonas metropolitanas en las cuales con cierta frecuencia se rebasan las normas de calidad del aire establecidas y la población de las mismas sufre las consecuencias de esta exposición, siendo los niños y ancianos los grupos más afectados. Es especialmente preocupante la generación de gases de invernadero, cuya mitigación es tecnológicamente posible y económicamente deseable.

Para el bienestar y desarrollo de la sociedad se requiere disponer de agua en cantidad y calidad adecuadas, pero la mayoría de los ríos y lagos están contaminados. Lo anterior supone un manejo suficiente y racional que garantice a su vez que los cuerpos de agua superficiales y subterráneos sean aprovechados de manera sustentable, por lo que es necesario revisar las normas en materia de descargas de aguas residuales. Por su parte, la contaminación de los suelos tiene su principal fuente en desechos sólidos y residuos peligrosos. Se cuenta con datos que, aunque susceptibles de perfeccionarse, dan cuenta del volumen y tipo de residuos peligrosos producidos y muchas industrias carecen de opciones para el manejo adecuado de sus residuos.

El suelo es un recurso natural no renovable y constituye uno de los principales elementos del patrimonio natural; su pérdida o deterioro son un grave problema ambiental. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria. Se estima que la superficie de bosques y selvas alcanza los 30 millones de hectáreas y que en esas zonas habitan 12 millones de mexicanos, la mayor parte de los cuales son indígenas. Por circunstancias diversas, sólo una parte de la superficie forestal es susceptible de aprovechamiento comercial sustentable. Actualmente sólo se utiliza 50% de los 17.8 millones de hectáreas con potencial para la producción maderable.

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza

El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio

ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

Estrategias

a]. *Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.*

Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.

b]. *Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.*

Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.

También se pretende considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de todos los sectores de la sociedad y establecer consensos a fin de elaborar programas ambientales sustentables en las dependencias y entidades federales, con visión de largo plazo, para consolidar una política ambiental integral.

c]. *Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.*

Cuidar los ecosistemas requiere una comprensión profunda de sus mecanismos e interrelaciones, por lo que se deberá estimular la investigación en este campo y en los relacionados con su protección y regeneración.

d]. *Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.*

El cambio sociocultural en la población y en las empresas enfocado a tener una sociedad más consciente de la importancia de los recursos naturales prevendrá y revertirá los procesos de degradación del medio ambiente. Para lograr este cambio es necesario impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto del ámbito urbano como rural, contar con elementos que les hagan posible elevar sus condiciones actuales de vida sin atentar por ello contra los recursos de su entorno.

Estas tareas deben estar apoyadas no sólo en proyectos en los que se disponga de inversión federal, sino además con fondos privados, que permitan instrumentar programas integrales que abarquen estados, municipios, regiones y localidades, para asegurar que un mayor número de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales cuenten con mayor información y sensibilidad ambiental para propiciar el cambio de valores y actitudes respecto a su medio natural.

Parte incluyente de lo anterior será continuar con la conservación, mantenimiento y equipamiento de instituciones especializadas en esta materia y, en lo posible, fomentar la creación de otras similares en localidades geográficas estratégicas que permitan abarcar un mayor rango de atención de demandas de acciones educativas en temas ambientales.

Incrementar la sensibilidad social respecto a la importancia de los ecosistemas naturales, en particular los boscosos, y proteger los diversos servicios ambientales, entre ellos la captación del agua pluvial

que permite la recarga de acuíferos, ríos y otros cuerpos de agua de los cuales dependemos.

e]. *Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.*

Esta estrategia busca incorporar nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación y al mismo tiempo promover alternativas económicas para sus pobladores, mediante la participación y corresponsabilidad social. Asimismo, se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Es necesario preservar el material genético y las poblaciones naturales de especies con las que compartimos los ecosistemas naturales del país, para promover la bioseguridad y el acceso a recursos genéticos, pues los bienes y servicios ecológicos que producen son activos primordiales para el desarrollo del país.

f]. *Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.*

Disminuir la contaminación de los recursos agua, aire y suelos para garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, al tiempo que contar con elementos que permitan elaborar lineamientos para el manejo integral de estos recursos.

g]. *Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.*

Revertir la erosión de los suelos, mediante proyectos y acciones tendientes a su restauración y a la reconversión productiva de actividades agropecuarias en terrenos preferentemente forestales. Además, se llevarán a cabo acciones para prevenir o detener los procesos de deforestación y degradación de las tierras. Todo

ello con el fin de asegurar una base natural que permita su aprovechamiento sustentable y contribuya a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

5.3.6. *Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones*

Diagnóstico

La multiplicación del riesgo en la sociedad contemporánea y la ineficacia de numerosas políticas para promover el desarrollo social y humano han contribuido a configurar situaciones de inseguridad y a extender la vulnerabilidad entre vastos sectores de la población. La pérdida de la confianza de los mexicanos es uno de los retos a enfrentar por el presente gobierno.

En México se han efectuado esfuerzos importantes para aumentar los recursos presupuestales destinados a los programas para el desarrollo humano y social. Sin embargo, la población demanda mejoras sustanciales en los programas y políticas. Conforme el país ha avanzado, la población demanda mayor cobertura y calidad en los servicios de educación y salud, complementados con elementos adicionales de protección social.

A pesar de los cuantiosos subsidios que se aplican a la educación pública, las familias incurren en altos costos asociados al sostenimiento de sus hijos durante su formación escolar. Un alto porcentaje de estudiantes se encuentra ante la disyuntiva de continuar con sus estudios o apoyar económicamente a sus familias. El riesgo de deserción es una amenaza para las familias, que pueden ver truncadas sus expectativas de mejoramiento generacional.

Con los programas de salud ocurre algo similar porque no impiden que las familias realicen erogaciones adicionales para el cuidado de su bienestar físico. En ocasiones extraordinarias, estos gastos privados llegan a ser muy cuantiosos y tienen efectos muy negativos en su patrimonio.

La sensación de inseguridad económica afecta también a determinados grupos sociales que, a pesar de sus esfuerzos para generar ingresos, se ven afectados por vaivenes económicos o a causa de desastres naturales. Las instituciones para proteger a los grupos susceptibles de ser afectados por estos problemas son

todavía incipientes. Tanto la asignación de recursos públicos como las reglas para su aplicación en situaciones complejas, deberán desarrollarse en lo venidero.

En las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización de la propiedad rural y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo.

A lo anterior se agrega la insuficiente información sobre el uso de los recursos públicos en los programas sociales, así como sobre sus efectos en el bienestar de la población. La demanda de transparencia y rendición de cuentas en relación con la utilización de los recursos, lo mismo que las exigencias de evaluación de los resultados o de la eficacia de los programas sociales, constituyen en el presente una expresión sobresaliente de la madurez de la sociedad mexicana y de su voluntad de establecer nuevas modalidades de relación con el Estado en asuntos relativos a la promoción del desarrollo humano y social.

La participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad. La transparencia en el uso de los recursos y la ponderación objetiva de las consecuencias de las políticas públicas constituyen prácticas que deberán generalizarse en México. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención. Las políticas sociales deberán articularse cada vez más entre sí. De esta manera se conseguirá un desarrollo más pleno, orientado a elevar los niveles de bienestar y las capacidades de los mexicanos, y a distribuir las oportunidades de manera equitativa, disminuyendo brechas y desigualdades.

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera efi-

ciente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

Para lograr lo anterior se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

Estrategias

a]. *Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.*

Se deberán evaluar periódicamente los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus aciertos e insuficiencias. Los resultados deberán proporcionar el marco para que la Federación, los estados y los municipios modifiquen sus estrategias de gestión y sus procesos pedagógicos para asegurar siempre la suficiencia y oportunidad de recursos humanos, materiales y financieros.

El involucramiento de la comunidad en las tareas de apoyo y vigilancia del quehacer educativo deberá ser objeto de un continuo impulso hasta asegurar la formación de una cultura de participación social.

b]. *Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.*

Crear las condiciones para una comunicación ágil y oportuna entre la sociedad civil y el gobierno a fin de llevar a término la transición hacia una democracia en la que los individuos bien informados sean partícipes de la toma de decisiones basadas en la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las instituciones del país.

c]. *Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.*

Contar con un sistema mediante el cual se evalúen la acción gubernamental y la rendición de cuen-

tas, y se midan los niveles de confianza y credibilidad del gobierno ante la sociedad.

d]. *Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.*

Otorgar apoyos económicos a los estudiantes que, ante la disyuntiva de continuar sus estudios o apoyar económicamente a sus familias, se vean forzados a suspender o a abandonar su formación escolar.

e]. *Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.*

Diseñar y poner al alcance de la población modalidades de seguro público en salud que cubran no sólo los gastos que realizan las familias en insumos para la salud, sino que desarrollen programas de prevención y detección de problemas de la población asegurada, además de brindarles protección financiera ante erogaciones desproporcionadas e imprevistas.

f]. *Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México.*

Instrumentar acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos

derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello, incrementar las posibilidades de inversión en el campo.

g]. *Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.*

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para la resolución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

h]. *Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.*

Los costos individuales y sociales que surgen cuando las personas pierden su empleo son considerables; el periodo que transcurre para encontrar uno nuevo puede llegar a ser muy largo. Para disminuir este riesgo y apoyar a los individuos que pretenden recuperar un ingreso a partir de su esfuerzo laboral, se reforzarán los programas de empleo temporal. Para tal efecto se propondrán modernos mecanismos para facilitar la búsqueda y la congruencia entre las ofertas y las demandas de trabajo, que se instrumentarán con la participación del sector privado y de organizaciones sociales.