



6. ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD

6.1. Introducción

La sociedad mexicana demanda un entorno que pueda conducir al progreso y al bienestar, un marco macroeconómico en el que la actividad productiva y el trabajo, la inversión y el ahorro, la innovación y la creatividad, ofrezcan oportunidades para todos; aspira también a un crecimiento económico estable, sostenido y sustentable. Un crecimiento de esa naturaleza se caracteriza por bajos niveles de inflación y consecuentemente, por certidumbre en los parámetros financieros; por el incremento de la competitividad y por su ampliación a sectores y regiones que no han sido hasta ahora partícipes de su fortalecimiento; por incrementos graduales, pero sostenidos, de los salarios reales, asociados a una mayor y más difundida competitividad.

Ese crecimiento se caracteriza necesariamente por una estabilidad exenta de fluctuaciones violentas y recurrentes, y también por su capacidad de crear oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas, particularmente para quienes han estado excluidos del desarrollo. El crecimiento al cual aspiran los mexicanos se caracteriza además por el uso racional de los recursos naturales. Para responder a ello, México debe crecer con calidad.

Este mandato de la sociedad mexicana exige que el gobierno promueva el desarrollo, proporcione las condiciones óptimas para la acción de sus emprendedores, planee sus acciones a largo plazo y establezca normas y reglas claras y transparentes. Un gobierno que enlace efectivamente el orden y el respeto, el desarrollo social y humano y el crecimiento con calidad.

La visión de México en el año 2025 implica consolidar un país de alta competitividad mundial, con un crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitan-

te oportunidades de empleo e ingreso para una vida digna, para realizar sus capacidades humanas y para mejorar, de manera constante, su nivel de bienestar.

De acuerdo con esta visión, el crecimiento económico será estable y dinámico, estará estrechamente vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.

Asimismo, el crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales. La educación formal y no formal, así como la capacitación laboral, serán amplias y diversas y alcanzarán a todos los estratos y sectores de la población. El crecimiento económico se logrará con el uso racional y la protección de los recursos naturales y con el respeto absoluto al medio ambiente.

México habrá logrado una fuerte expansión de la ciudadanía económicamente activa, es decir, todos los mexicanos y las mexicanas tendrán oportunidades suficientes para participar en actividades económicas rentables en igualdad de oportunidades. En México se habrá democratizado la economía.

Los pilares de este crecimiento serán:

- Un entorno macroeconómico cierto y estable, sustentado en finanzas públicas sólidas.
- Una acción pública decidida en favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura.
- Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo.
- Una mayor flexibilidad microeconómica apoyada en reglas claras y normas similares a las de los países industrializados.
- La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población.

- El apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico.
- El uso sustentable de los recursos naturales y el respeto absoluto al medio ambiente.
- La superación de los rezagos en infraestructura pública y privada.
- La planeación regional, reforzada por la coordinación entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales.

6.2. Antecedentes

Cambio de modelo económico

En la década de los setenta, el modelo económico que había prevalecido en nuestro país estaba ya agotado. El descubrimiento de yacimientos petroleros y la facilidad de acceso a los mercados internacionales de capital retrasaron la toma de decisiones y complicaron aún más la situación. Al inicio de los ochenta, la economía mexicana se caracterizó por la intervención del sector público en muchos ámbitos. Se trataba de una economía cerrada, altamente regulada y dependiente de la industria petrolera.

En estas condiciones, México enfrentó, entre 1980 y 1982, un entorno externo adverso. La caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales provocaron una suspensión temporal en el servicio de su deuda externa. A partir de entonces la economía mexicana ha experimentado profundas transformaciones.

Los organismos internacionales imponían como condición para otorgar su apoyo financiero sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y reducir la participación del Estado en la actividad económica. En el país, la iniciativa privada nacional demandaba una participación más activa en la conducción de la economía, de acuerdo con el entorno de apertura y menor participación del Estado que se empezaba a vivir en la mayoría de las economías del mundo.

Además de poner en marcha políticas fiscales y monetarias restrictivas para reducir la demanda interna, y de devaluar la moneda para restaurar el equilibrio en la balanza de pagos, comenzó la desincorporación de empresas paraestatales, la apertura

gradual de la economía y la liberalización del sistema financiero.

No obstante, los ajustes no dieron los resultados esperados. Las constantes devaluaciones, para mantener en equilibrio la balanza comercial, terminaron creando una espiral inflacionaria que se agravó con el colapso financiero de octubre de 1987.

Esta situación dio lugar a una estrategia de estabilización centrada en la concertación con todos los agentes económicos, en torno a los pactos para la estabilidad económica y el crecimiento.

La apertura comercial acordada originalmente con el GATT (ahora Organización Mundial de Comercio) se aceleró; se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; continuó la desincorporación de empresas paraestatales y se reformó el sistema de seguridad social. En medio de estas reformas sobrevino la crisis más grave de las últimas décadas, misma que puso de relieve la vulnerabilidad de la economía y la debilidad del sistema financiero del país.

Esta incompleta y probablemente injusta reseña de los programas económicos instrumentados en los últimos tiempos busca reflejar lo que la sociedad mexicana ha vivido: 20 años de programas, reformas y pactos que, a final de cuentas, no lograron estabilizar la economía y sí tuvieron un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales se han incrementado, la pobreza y la marginalidad han crecido, el subempleo y el empleo informal se han constituido en la forma normal de participar en la economía para millones y millones de mexicanas y mexicanos.

Deficiencias estructurales y transiciones de la economía mexicana

El desempeño de la economía mexicana durante las últimas tres décadas ha sido deficiente en cinco aspectos fundamentales. Primero: el entorno macroeconómico ha sido inestable o ha mantenido una estabilidad frágil. Segundo: se han perdido valiosas oportunidades de elevar la competitividad del aparato productivo y de extender ese potencial por todo el espectro social. Tercero: el crecimiento ha excluido a sectores, grupos sociales y empresas que, en caso de ser apoyados, mostrarían un alto potencial de desarrollo. Cuarto: no ha habido un desarrollo regional equilibrado. Y

quinto: se ha permitido una degradación considerable e inaceptable de los recursos naturales.

La incertidumbre en el entorno macroeconómico dificultó el proceso de planeación de las empresas y limitó su potencial de crecimiento, contrajo la creación de empleo, elevó la inflación y deprimió los salarios, y alentó el surgimiento de una economía paralela, restringiendo la capacidad de crecimiento económico. Todo esto impuso una pesada carga sobre las familias mexicanas mermando su patrimonio, en especial el de las más pobres.

Las últimas crisis dejaron ahorro insuficiente, un alto costo fiscal del rescate bancario y un excesivo consumo del ahorro de los mexicanos por parte del gobierno. En consecuencia, el crédito sigue siendo caro y escaso, y crece la dependencia de grandes empresas de crédito externo. Persiste la falta de competitividad y la fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios. El país enfrenta serios rezagos en infraestructura, ineficacia en la prestación de servicios públicos y un déficit severo en calidad y cantidad de viviendas. La inversión en infraestructura del gobierno ha sido marcadamente procíclica.

Hoy, el profundo proceso de globalización y la nueva economía devaloran activos, vuelven obsoletas capacidades tradicionales y crean una competencia sin precedentes. En este contexto, la apertura comercial y los flujos de inversión han promovido en México la competitividad del sector exportador. La creciente participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales es muestra de ello. Sin embargo, esta transformación de una parte del sector productivo contrasta con otra gran parte de este sector que aún no ha logrado modernizarse.

En este entorno, no existe un verdadero mercado interno que permita la distribución y el abasto así como el desarrollo de cadenas productivas para la exportación y la producción industrial, lo cual constituye una de las grandes limitaciones para crear oportunidades y reducir la pobreza en las pequeñas comunidades aisladas por la geografía del país.

Por otro lado, el crecimiento de la población económicamente activa y el dinamismo tecnológico representan un potencial para el crecimiento con calidad que no se presentará con igual fuerza para otras generaciones.

La transición demográfica se manifiesta en el

acelerado crecimiento tanto de los grupos de población de jóvenes como de ancianos y conlleva demandas de educación y empleo, por un lado, y de pensiones y salud, por el otro. La inversión en capital humano en México es insuficiente y se encuentra por debajo de la realizada por economías con un nivel de desarrollo similar. La transición también hace necesario hacer transparente y financiar desde hoy los grandes pasivos que impone el envejecimiento de la fuerza de trabajo, en ausencia de un marco adecuado de pensiones para muchos mexicanos.

El sistema financiero no ha sido capaz de canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos. Las recurrentes crisis bancarias y cambiarias exacerbaban esta situación de escasez de crédito y crean un dualismo en el que las empresas exportadoras y las empresas eficientes del mercado interno acceden a mercados internacionales de capital, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas han sido restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos.

El crecimiento mexicano ha sido excluyente. Los pequeños empresarios, los grupos más desprotegidos, la población indígena, han visto limitado su potencial de desarrollo económico, profesional y personal, debido a un modelo de crecimiento que no ha creado los vehículos necesarios para una promoción económica integral.

Ante la globalización y la nueva economía, los productos y servicios de un país son competitivos y se mantienen en esa condición en la medida en que la calidad y eficacia de los recursos se renueva constantemente y se desarrolla la calidad de la infraestructura y la regulación. En este entorno, todo país está llamado no sólo a aprovechar las ventajas competitivas naturales sino a construir nuevas ventajas por medio de la capacitación, la inversión y la innovación organizativa. La conducción económica correcta no es solamente cuestión de estabilidad macroeconómica y de la adecuada coordinación de variables fiscales y monetarias. El crecimiento se logra con el mejor uso de recursos, como son el trabajo y el capital.

La persistencia y profundidad del desequilibrio regional se puede ilustrar por medio del cociente del PIB per cápita del estado más rico entre el del estado

más pobre; esta relación es de seis a uno y se ha mantenido en los últimos 30 años. En términos sociales, la diferencia en la esperanza de vida de los municipios más extremos del país es de 15 años. El desempeño de la economía no ha permitido utilizar racionalmente las regiones como verdaderos factores de producción que induzcan a la consolidación de ganancias de productividad.

Finalmente, el cambio en el uso de los recursos naturales que acompaña la transición económica ha generado agotamiento y contaminación de fuentes de agua, aire, bosques y suelos. Los procesos desordenados de urbanización, industrialización, sobreexplotación de recursos agrícolas y forestales dan lugar a graves riesgos para la sustentabilidad de los recursos.

La nueva fortaleza de la economía mexicana

La propuesta de un crecimiento con calidad que se inscribe en este Plan reconoce que la economía mexicana ha alcanzado en los últimos años una “nueva fortaleza” ante crisis internas y externas y que ello constituye un gran activo para la administración pública federal y para su programa económico.

Esta nueva fortaleza permitió una transición xenal sin crisis cambiaria, sin fuga de capitales, sin contracción económica, sin una nueva crisis bancaria. En cambio, continúa el crecimiento económico, la reducción sin precedentes del desempleo abierto y el ingreso de capitales.

Aunque la nueva fortaleza macroeconómica es un activo para construir un verdadero crecimiento con calidad, esta nueva capacidad para resistir a las crisis recurrentes externas e internas no resuelve las cinco deficiencias estructurales de los últimos 30 años.

La estabilidad económica sigue siendo frágil. El modelo ha llevado a la revaluación real del peso, a la contracción del mercado interno por el lento crecimiento de los salarios reales y a la progresiva distorsión de precios relativos entre bienes comerciables y no comerciables. La transición ha revelado la magnitud de la fragilidad fiscal y la existencia de importantes pasivos contingentes. El financiamiento del déficit público contribuye a la escasez y encarecimiento del crédito interno. En los últimos años se ha desarrollado una marcada dependencia de inversión ex-

tranjera directa volátil para financiar el déficit de la cuenta corriente. Esta nueva fortaleza se ha alcanzado también a pesar del entorno de excesiva dependencia de los ingresos que provienen de las exportaciones petroleras.

Por todo esto, hay consenso en que esta nueva fortaleza no podrá sustentarse sin una decidida acción del gobierno que atienda más a fondo las deficiencias estructurales de competitividad, inclusión, desarrollo regional y uso responsable de recursos naturales. Ése es sin duda uno de los grandes retos del crecimiento con calidad para el futuro inmediato. A mediano plazo, el reto es trascender los beneficios de la fortaleza actual por una más sólida, que sea consistente con los objetivos económicos identificados en este Plan Nacional de Desarrollo.

La globalización de la economía demanda renovar la nueva fortaleza de la economía mexicana para poder confrontar los riesgos de contagio por crisis internacionales y pasar del “blindaje económico” para la transición política del año 2000 y de la construcción de reservas internacionales a ultranza, a esquemas más creativos y duraderos de control de riesgos para la estabilidad y el crecimiento.

La experiencia también ha demostrado que es importante avanzar en la mejor coordinación entre las políticas monetaria y fiscal.

Las nuevas herramientas de la política macroeconómica deben incluir el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, así como la transparencia de la hacienda pública y la responsabilidad fiscal de largo plazo en un contexto de sustentabilidad fiscal. También deben avanzar hacia una contraloría moderna basada no en restricciones administrativas, sino en responsabilidades y cumplimiento de metas.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la necesidad de un amplio diálogo nacional para concretar un conjunto de reformas legales y regulatorias que incremente la competitividad de la economía y permita la planeación de los actores privados.

Objetivos primordiales para el crecimiento con calidad

Para aprovechar cabalmente la nueva fortaleza, trascender la vulnerabilidad de la economía y transitar

hacia un verdadero crecimiento con calidad, el gobierno se ha propuesto cinco grandes objetivos que permitan vertebrar las estrategias reconocidas por el nuevo gobierno hasta el momento y permitan ordenar aquellas estrategias y acciones que planteen la sociedad a lo largo de los próximos seis años:

1. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
2. Elevar y extender la competitividad del país.
3. Asegurar el desarrollo incluyente.
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

El crecimiento que busca el Plan es un crecimiento con calidad, que ocurra con tasas altas, sostenidas y estables, y que excluya la recurrencia de crisis. Se trata de un crecimiento ecológicamente sustentable, que sea capaz de balancear la expansión económica y la reducción de la pobreza con la protección del medio ambiente; de un crecimiento que avance en la equidad de oportunidades entre personas, regiones y sectores. Es decir, una dinámica que permita generar y canalizar recursos suficientes para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión en el desarrollo.

A continuación se presentan los objetivos y estrategias del Ejecutivo federal para pasar de la nueva fortaleza al crecimiento con calidad. No es un recuento exhaustivo de estrategias, programas e iniciativas, sino la descripción de la estructura que permitirá vertebrar la ejecución de los programas de gobierno, el rendimiento de cuentas a la ciudadanía y la incorporación de nuevas iniciativas de la población y de la propia estructura administrativa.

6.3. Objetivos rectores y estrategias

6.3.1. Solidez macroeconómica

Diagnóstico

La economía mexicana ha adquirido una nueva fortaleza durante los últimos años. Un entorno macroeconómico de mayor certidumbre ha constituido el ambiente propicio para un crecimiento más sólido. Aunado a ello, la creciente apertura a los flujos inter-

nacionales de comercio y de inversión brinda oportunidades crecientes para transformar ese crecimiento en un mayor bienestar.

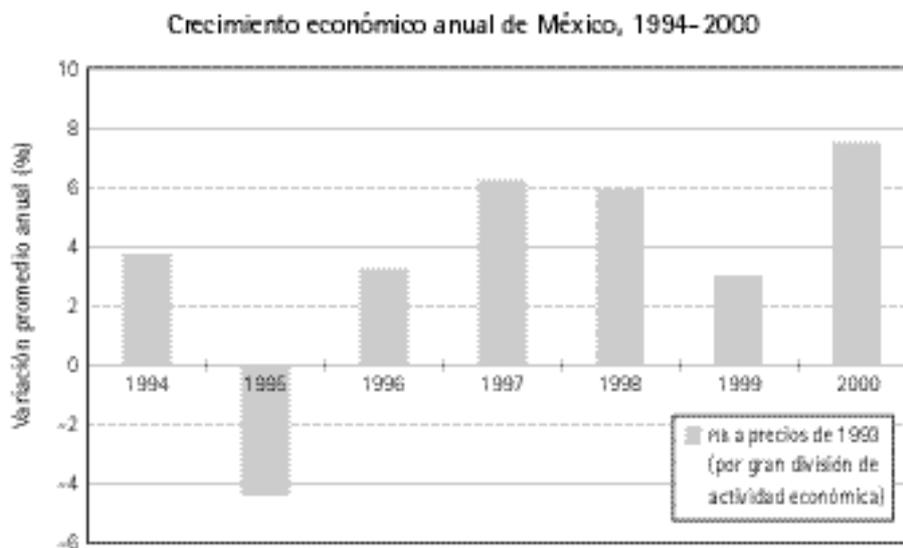
Luego de superar la intensa crisis de 1995, México ha mantenido una expansión prolongada, caracterizada por un elevado crecimiento económico, la ampliación de oportunidades de empleo, incrementos de productividad que han constituido la base de un aumento en las remuneraciones reales, una inflación a la baja, y también por una mayor capacidad de enfrentar perturbaciones del exterior a un menor costo interno. Recientemente, la economía ha probado ser capaz de ajustarse, de manera ordenada, al ciclo económico mundial, moderando el empuje del gasto interno a las posibilidades de un entorno internacional de menor crecimiento.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, la economía mexicana mantuvo un crecimiento económico promedio cercano a 5% anual. La expansión económica estuvo soportada por un sólido incremento en la productividad, resultante a su vez del dinamismo de la inversión. La productividad manufacturera se incrementó a una tasa anual cercana a 4%. Este incremento ha hecho posible una recuperación gradual de los salarios reales, compatible con un elevado dinamismo del empleo.

La inflación ha mostrado una tendencia descendente, que no solamente fue compatible con la expansión del producto y del empleo, sino que constituye una de las precondiciones que permitieron esa expansión. Proseguir en este esfuerzo es un imperativo para garantizar la protección adecuada del bienestar de la población, especialmente de los grupos de menores ingresos.

Un mayor ahorro interno ha sido complementado por un flujo elevado y estable de recursos externos de largo plazo. Una estructura más sana en el financiamiento del desarrollo le permite a la economía mexicana enfrentar hoy diferentes factores externos de inestabilidad de manera ordenada.

Esta nueva fortaleza de la economía mexicana debe consolidarse y ampliarse. Subsisten debilidades estructurales que restringen el crecimiento potencial de nuestro país, amenazan su estabilidad y limitan la difusión de los frutos del desarrollo. Resulta inaceptable mantener estos flancos vulnerables de nuestra economía.



El común denominador en la serie de crisis recurrentes que se observaron durante las últimas décadas radica en una muy débil formación de ahorro interno, tanto público como privado. Ello ha limitado el potencial de crecimiento y le ha impreso un carácter marcadamente volátil. Es por eso fundamental corregir el balance fiscal y colocar al sistema financiero en condiciones de promover el ahorro y su canalización efectiva a la inversión.

La posición actual de las finanzas públicas continúa siendo estructuralmente frágil y un lastre para un crecimiento más dinámico. Si bien el déficit financiero del sector público mejoró moderadamente durante los últimos años, un adecuado reconocimiento de los pasivos contingentes gubernamentales revela un déficit significativamente superior, situación que cuestiona la sustentabilidad de la actual estructura fiscal. Adicionalmente, la dependencia de los ingresos federales de recursos petroleros todavía representa uno de los principales riesgos para el desempeño económico a mediano plazo. Relacionado a ello, la productividad tributaria del sistema resulta insuficiente frente a las necesidades de financiamiento que nos exige el desarrollo.

El marco tributario vigente contiene deficiencias severas en materia de equidad y de eficiencia: con mucha frecuencia, empresas, trabajadores o familias con una capacidad real de contribución similar enfrentan cargas muy distintas; por otra parte, ciertas decisiones de inversión resultan artificialmente alteradas por el marco fiscal debido a la existencia de un

sistema complejo y con numerosas preferencias sectoriales.

Por lo anterior, resulta imprescindible llevar a cabo una reforma profunda del marco impositivo que conduzca a la diversificación de los ingresos del sector público, aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. Al mismo tiempo, debe buscarse una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones sectoriales artificiales y de cerrar las fuentes de inequidad existentes.

El financiamiento sano de la acción pública es uno de los grandes retos que se deben enfrentar de inmediato. Este esfuerzo sería incompleto y no rendiría sus frutos potenciales si no estuviera acompañado de una transformación de los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público. Alcanzar una mayor eficacia y equidad en la utilización de los recursos públicos requiere elevar los criterios de transparencia y eficiencia en los mecanismos presupuestales.

El sistema financiero mexicano no ha podido consolidarse plenamente. Los fuertes desequilibrios y desajustes que sufrió a mediados de la década de los noventa, el rezago estructural y operativo de los intermediarios y la falta de un marco normativo adecuado han impedido una mayor profundización financiera. Adicionalmente, el muy limitado ahorro interno, con el mantenimiento consecuente de elevadas tasas de interés reales, ha restringido la contribución del sistema financiero al desarrollo.

La nueva dinámica del país demanda también la reforma del sistema financiero para fomentar el ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular. Una reforma financiera apropiada debe además mejorar los incentivos tanto de los intermediarios financieros como de los usuarios.

Debe destacarse, al respecto, una de las consecuencias directas del desbalance en las finanzas públicas: el gobierno, por medio de su deuda interna, capta un porcentaje muy alto del ahorro interno. Las implicaciones son significativas. Por un lado, encarece el crédito interno y lo vuelve escaso y, por el otro, contribuye a fortalecer la dualidad entre las grandes empresas exportadoras, que tienen acceso a mercados internacionales de capitales, y las pequeñas empresas, que enfrentan la contracción del financiamiento doméstico. Por ello se requiere una estrategia simultánea de corrección de las finanzas públicas y de promoción del sistema financiero.

Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país

Corresponde al Ejecutivo federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

Estrategias

a]. *Coordinar la política fiscal con la política monetaria.*

La coordinación entre la política fiscal y la monetaria constituye un factor clave para elevar el potencial de crecimiento, al establecer condiciones de certidumbre, y asegurar una evolución más suave del ciclo económico doméstico frente al internacional. En este contexto, la actual administración reitera su respeto a la autonomía del Banco de México y a su compromiso de abatir el déficit fiscal.

b]. *Promover una nueva hacienda pública.*

Superar los rezagos sociales, imprimir un mayor dinamismo al crecimiento económico y extender sus beneficios entre todos los grupos sociales, no es cuestión de reformas aisladas sino de un nuevo enfoque hacendario. Requerimos una nueva hacienda pública que se constituya en la herramienta coherente y comprensiva, capaz de ofrecer soluciones simultáneamente en tres aspectos interrelacionados: la mejora en la aplicación del gasto público, del marco tributario que lo sustenta y del sistema financiero que requiere el desarrollo.

La necesidad de fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público, requiere el impulso de una nueva hacienda pública que coadyuve al fortalecimiento y estabilidad económica mediante un nuevo marco tributario, una reforma presupuestaria y una reforma financiera. La nueva hacienda pública plantea la adopción de un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo; propone una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficaz y transparente del gasto público, así como una reforma financiera que complemente la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva.

A fin de garantizar la responsabilidad y la transparencia presupuestal, la nueva hacienda pública promoverá que el gasto público quede sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal; que los desequilibrios del balance presupuestal, si existen, sean de corto plazo, y que se puedan establecer metas de mediano plazo para los indicadores de finanzas públicas. Se ampliará y hará más oportuna la difusión de información sobre finanzas públicas y se buscará que en el proceso de aprobación del presupuesto se eliminen los factores que crean incertidumbre e inestabilidad.

La nueva hacienda pública no se agota con las reformas presentadas por el Ejecutivo al Congreso a principios del año 2001. Son objetivos centrales asegurar la sustentabilidad fiscal de largo plazo con el pleno reconocimiento de los pasivos contingentes y probables que confronta el gobierno. Este objetivo responde a la responsabilidad intergeneracional que se asocia a la transición demográfica y al aprovechamiento del bono demográfico. También son objetivos de mediano plazo para la reforma hacendaria

fortalecer el control y la administración tributarios no sólo en el nivel federal sino también en el de los estados y municipios, sentando las bases para el verdadero federalismo que permita redistribuir facultades y recursos en busca de una mayor eficiencia y una atención más cuidadosa de las necesidades ciudadanas.

c]. *Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.*

La presente administración asume el compromiso de construir un marco regulatorio y de supervisión que sea eficaz, que se apoye en bases de datos como herramientas seguras de consulta, que no discrimine a ningún tipo de intermediario, que promueva el desarrollo del sistema y que proteja cabalmente los derechos de los usuarios. De acuerdo con esta lógica, se establecerán las bases para que el sistema esté bien capitalizado y administrado con criterios de alta eficiencia y honradez. De la misma manera, se promoverán las condiciones para que el sistema financiero mexicano sea competitivo en el ámbito internacional.

Para llevar a cabo esta propuesta se realizarán las siguientes acciones: disminuir los costos de regulación e intermediación en beneficio de los usuarios del sistema financiero; impulsar su competitividad dotando de un marco normativo financiero que fomente sanas prácticas corporativas en las instituciones financieras; establecer medidas de alerta temprana para prevenir distorsiones futuras que protejan a las minorías y eviten la existencia de conflictos de interés, y llevar a cabo acciones encaminadas a contrarrestar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, fenómeno que distorsiona la actividad económica y rompe el marco legal.

d]. *Impulsar una banca comercial sólida y eficiente.*

Se aplicarán las medidas necesarias para que la banca comercial retome su crítico papel como oferente de recursos crediticios. Asegurar un entorno macroeconómico de mayor certidumbre constituye la condición necesaria para una mayor profundización bancaria. Al mismo tiempo, debe avanzarse en el fortalecimiento de la seguridad jurídica para que estas instituciones puedan cumplir adecuadamente

con su función, particularmente importante en el financiamiento de la pequeña y mediana empresas.

Se realizarán mejoras en la regulación enfocadas a que la banca aproveche economías de escala, amplíe su cobertura geográfica, ofrezca productos de vanguardia y servicios de mejor calidad, tome ventaja de las oportunidades de bursatilización de la cartera de crédito, agilice y facilite la formalización de créditos, sin menoscabo de una adecuada administración de riesgo, disminuya riesgos, evite conflictos de interés y aumente su capitalización.

e]. *Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.*

La promoción del ahorro y el financiamiento es de suma importancia para alcanzar los objetivos económicos trazados. Es necesario fortalecer a los intermediarios no bancarios y abrir el espectro de posibilidades para que el ahorrador o el acreditado tengan acceso a una gama más amplia de instrumentos financieros. Lo anterior permitirá una sana competencia en el sistema financiero mexicano, así como la obtención de mejores rendimientos y servicios para los usuarios.

Garantizar seguridad a los mexicanos en caso de enfermedades, accidentes, fallecimiento o pérdida de sus bienes es prioridad para el presente gobierno. Por ello, se crearán incentivos para que los esquemas de seguros se extiendan a la mayor parte posible de la población con criterios de seguridad, claridad en las condiciones pactadas y primas accesibles.

f]. *Crear la banca social.*

La nueva banca social tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco normativo adecuado que le dé transparencia y seguridad; formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios.

Con esta iniciativa se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros, para lo cual se impulsará la creación de un seguro de depósito que garantice los recursos ahorrados

en el sistema de ahorro y crédito popular. Para alcanzar una mayor eficiencia y economías de escala, se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas, a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo al sector.

El segundo lineamiento será estimular proyectos productivos viables a fin de aprovechar el potencial brindado por el entusiasmo y las ideas creativas de personas que carecen de apoyo financiero. Para ello, se destinarán recursos mediante microcréditos que impulsen las ideas productivas y emprendedoras de los mexicanos que deseen mejorar su economía. Los proyectos productivos viables que surjan como iniciativa de las personas, familias o comunidades contarán con financiamiento accesible. Cabe destacar que este programa dará incentivos a la formalidad comercial y fiscal de los negocios que sean apoyados.

g]. *Reactivar la banca de desarrollo.*

Se establecerán las bases para que la banca de desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. En este orden de ideas, la banca de desarrollo resulta crítica para garantizar un adecuado servicio a la empresa pequeña y mediana en sus necesidades de desarrollo de tecnología, inversión y comercio exterior. A fin de garantizar esta función, se adoptarán políticas para elevar la eficiencia de estas instituciones de crédito, así como para transparentar su función. Resulta crucial también vincular sus actividades con las de otras entidades que influyen en las estrategias de desarrollo y competitividad.

La nueva banca de desarrollo contará con una administración sustentada en criterios de honradez y altos estándares de buen gobierno, que garanticen la canalización eficiente de recursos y esfuerzos hacia actividades con una elevada rentabilidad social. Además, se incrementará su capacidad de operación y se ampliará su cobertura, privilegiando la unión de esfuerzos con la banca comercial para optimizar la asignación de crédito.

A fin de dotar a la banca de desarrollo de una mayor capacidad de respuesta, se establecerán directrices para que cada institución pueda aprobar sus

propios presupuestos generales, de acuerdo con los parámetros presupuestales de la administración pública federal y las necesidades reales de cada sector que se apoya. En este sentido, se fortalecerán los consejos directivos de cada institución, dotándolos de un régimen más robusto de atribuciones y responsabilidades, que haga más eficiente el uso de los recursos y mejore la administración de riesgos.

Para el sector rural se crearán esquemas financieros que incluyan criterios de conservación y que estimulen el desarrollo de actividades alternativas que promuevan la creación de un mayor valor agregado en el sector. Se integrarán todos los esfuerzos y programas existentes, con el fin de optimizar su potencial de financiamiento y evitar la dispersión en sus objetivos de fomento. Las diferentes instituciones financieras de la administración pública federal deberán desarrollar acciones conjuntas para crear los incentivos que el sector rural mexicano requiere, garantizando una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles y competitivas que permitan aprovechar el potencial de desarrollo rural.

Asimismo, se creará una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Dicha entidad será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda.

h]. *Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.*

El desarrollo de los mercados de capitales es crítico a fin de ofrecer a ahorradores e inversionistas una mayor diversidad de instrumentos financieros, y ampliar al mismo tiempo el desarrollo de productos de ahorro y las fuentes de financiamiento de los inversionistas.

Una característica común de los sistemas financieros de países desarrollados es la canalización de una buena parte del ahorro mediante mercados de capitales eficientes. Un mercado eficiente es aquél en el que los ahorradores encuentran una gran diversidad de instrumentos financieros a su disposición para conformar su cartera de inversión y, simultánea-

mente, los demandantes de recursos pueden tener acceso a diversas formas de financiamiento según las características específicas de sus proyectos, todo ello con bajos costos de intermediación.

El primer paso para construir un mercado de valores eficiente y robusto es asegurar que los derechos básicos de los ahorradores que compran acciones o títulos de deuda sean cabalmente respetados, por pequeña que sea la inversión realizada, y en caso de no ser así, que existan los recursos legales para que los ahorradores puedan hacerlos valer. La protección de los derechos de inversionistas minoritarios significa la existencia de un marco regulatorio y de impartición de justicia que garantice un trato equitativo entre las inversiones de los grandes socios capitalistas y aquel provisto por los pequeños ahorradores.

Para que cada ahorrador tenga acceso a esa variedad de instrumentos financieros que le permitan obtener los mejores rendimientos disponibles en el mercado, sin que ello suponga incurrir en altos costos de intermediación, así como para facilitar la defensa de sus derechos, es necesario fomentar el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios. Son precisamente este tipo de intermediarios –principalmente sociedades de inversión, aseguradoras y fondos de pensiones– los que en otros países del mundo han hecho posible canalizar el ahorro familiar al financiamiento de grandes y rentables proyectos de inversión, asegurando a la vez un alto rendimiento para sus clientes. Para impulsar el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios es preciso garantizar un manejo transparente y profesional de los recursos por parte de los administradores de fondos, asegurando que los incentivos de éstos sean tales que vean siempre por los intereses de los ahorradores, y promover la existencia de canales de distribución eficientes que permitan a pequeños y medianos inversionistas tener acceso al mercado de valores por medio de sociedades de inversión, fondos de pensiones y seguros de vida y de pensiones.

Conforme crezcan los recursos invertidos en estos intermediarios no bancarios, también conocidos como “inversionistas institucionales”, las empresas tendrán acceso a un mayor volumen de financiamiento vía la emisión de capital y deuda en el mercado de valores. Además, dado que los recursos in-

termediados por las compañías de seguros y fondos de pensiones tienen un carácter de largo plazo, son precisamente los recursos captados por éstos los que permitirán incrementar la inversión en proyectos de larga maduración, entre los que destacan las obras de infraestructura básica que aún requiere el país.

Por su parte, un desarrollo más profundo del mercado de deuda pública es necesario para sentar las bases sobre las cuales puede desarrollarse aún más el mercado de deuda privada. En particular, el Ejecutivo federal buscará establecer las condiciones que le permitan emitir instrumentos de largo plazo, privilegiando aquéllos a tasa fija ya sea denominados en pesos o en udis, sentando así las bases para convertir el mercado de deuda privada en una alternativa de financiamiento efectiva para las empresas y gobiernos estatales y municipales del país.

Dos aspectos adicionales que deben ser impulsados para consolidar el desarrollo del mercado de valores son la liquidez en los mercados secundarios de valores y el crecimiento y sofisticación de los mercados de derivados. La liquidez del mercado secundario refuerza la demanda por instrumentos financieros de largo plazo, aun por parte de instituciones distintas a las aseguradoras y fondos de pensiones, mientras que la existencia de productos derivados permite distribuir de manera más eficiente el riesgo financiero, disminuyendo así la vulnerabilidad de los ahorradores ante eventos inesperados.

En la medida que se logre crear un mercado de valores nacional más eficiente y profundo, el ahorro generado en el país podrá ser mejor canalizado y por ende tener un mayor efecto en la creación de riqueza, empleos y bienestar en el país.

i]. *Promover la productividad del sector público.*

El sector público debe convertirse en un impulsor de la eficacia y la transformación estructural de la economía mexicana. Una forma central de hacerlo consiste en aumentar la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos. Esta función va más allá de la ampliación de plazos y el análisis más detallado del presupuesto federal. Se requiere transitar a presupuestos de mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio

marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.

La productividad del sector público también requiere fortalecer la flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones por los funcionarios del gobierno, al tiempo que se fortalecen los mecanismos para el rendimiento de cuentas y la evaluación del desempeño. Las oportunidades de fomentar la capacitación y la flexibilidad laboral son muy grandes y los beneficios pueden ser también muy significativos.

Otro medio de incrementar la eficacia del gobierno es el desarrollo de los mercados en que participa como comprador de bienes o como usuario o proveedor de servicios. La importancia de estos mercados es muy grande y su mayor transparencia puede ayudar a obtener valiosa información para la toma de decisiones de los actores privados. La adopción de contratos intragubernamentales explícitos y la ampliación de la competencia en la contratación externa de servicios permiten avanzar en la dirección señalada. El uso de indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos es otra forma de reforzar la productividad del gobierno.

j]. *Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.*

Es responsabilidad de este gobierno reforzar la nueva fortaleza de la economía con el fin de atender las deficiencias estructurales e incrementar la tasa de crecimiento de una manera sostenible.

También es función de la acción pública buscar nuevos instrumentos de política para confrontar riesgos y promover la estabilidad. Entre éstos destacan: la operación del fondo de estabilización petrolera; la programación cuidadosa y multianual del balance entre deuda externa e interna, así como los requerimientos de liquidez; la ampliación de plazos de instrumentos de deuda interna nominal; la promoción del ahorro privado de largo plazo; la eliminación de las imperfecciones de los mercados financieros, especialmente de mediano y largo plazos, y la adopción de instrumentos modernos y transparentes para la detección temprana y la administración de los riesgos de la hacienda pública, los flujos de divisas y las demás variables en que influye directamente el gobierno.

6.3.2. Competitividad

Diagnóstico

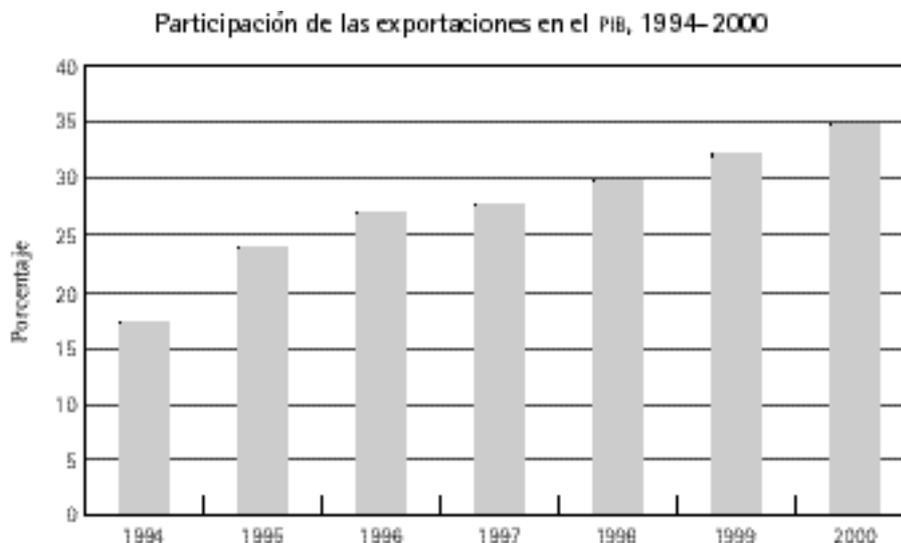
La competitividad de la economía mexicana se ha fortalecido considerablemente durante los últimos años. La extensa, rápida y profunda apertura a los flujos del comercio y del capital y diversas reformas al marco institucional y regulatorio han ejercido un efecto amplificador de las ventajas inherentes con las que ya contaba nuestra economía, tales como la disponibilidad de una fuerza de trabajo con experiencia y una posición geoeconómica privilegiada.

México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales, como los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo. La apertura ha ido a la par con el incremento de la competitividad de las empresas orientadas a la producción de bienes comerciables.

México tiene hoy la oportunidad de aprovechar plenamente el acceso preferencial logrado mediante los acuerdos comerciales firmados con 32 naciones de tres continentes. Con ello puede no sólo lograrse una mayor captación de inversión extranjera –la cual alcanzó más de 84 000 millones de dólares en el periodo 1994-2000– sino también penetrar en nuevos mercados, diversificando su comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas.

Durante los últimos cinco años, el sector exportador ha logrado un crecimiento promedio de 16%, y actualmente equivale a 30% del PIB. Sin embargo, las exportaciones se han concentrado en las grandes empresas y el espectro de productos exportables es reducido en comparación con su potencial. El aumento observado recientemente en la competitividad mexicana, aunque ha sido considerable, también ha sido asimétrico: sectorialmente se ha centrado en la producción de bienes comerciables, regionalmente se ha concentrado en algunas regiones con vocación exportadora, y ha excluido de sus beneficios a segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

A pesar de los beneficios considerables que la mayor competitividad mexicana ha traído en em-



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

pleo y bienestar es necesario alcanzar una mayor difusión de la competitividad a fin de garantizar un mayor potencial de crecimiento –al reducir los costos reales que hoy enfrenta el sector productor de bienes comerciables– y una mayor difusión de los beneficios del crecimiento, al extender sus beneficios a regiones y personas hasta hoy excluidas de este proceso. Ampliar y diversificar mercados, imprimir una mejor regionalización del desarrollo e incorporar e integrar nuevas empresas a la actividad exportadora, son algunos de los retos.

México enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano, y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influyen desfavorablemente en la competitividad. El reto no es solamente mejorar gradualmente en estos renglones sino alcanzar, en el corto plazo, los niveles que han logrado nuestros socios comerciales. En efecto, el ritmo potencial de crecimiento podría estrangularse sin una inversión considerable en infraestructura, en capacitación y en desarrollo tecnológico.

México requiere una profunda revisión y actualización del marco legal vigente, que le permita responder a cabalidad a la nueva dinámica económica nacional y a los estándares internacionales en comercio y tecnología. Con reformas adecuadas, la acción pública habrá de facilitar el desarrollo económico, reduciendo el costo de aplicación de los contratos y ofreciendo la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las empresas.

A fin de enfrentar el creciente volumen de actividad industrial y comercial que se desarrolla en nuestro país, y aprovechar plenamente las oportunidades de inversión y creación de empleo que ello implica, se requiere una inversión considerable en infraestructura. Seguir postergando la inversión en este campo deriva en elevados costos en términos del desarrollo, al inhibir la inversión y las oportunidades de los emprendedores. México ocupó, en el año 2000, la posición número 38 en cuanto a infraestructura básica mundial, por lo que se requerirán altos niveles de inversión para mejorar este factor de competitividad.

Entre los factores que deben subsanarse se encuentran los rezagos que presenta la red carretera, sobre todo en los 14 corredores que constituyen la columna vertebral del sistema carretero nacional. En particular, resaltan problemas de conexión entre las principales ciudades y los puertos marítimos y fronterizos, que reducen la eficiencia del transporte, aumentan sus costos y penalizan la competitividad de la economía en su conjunto.

Subsisten también rezagos en el mantenimiento de la red federal de carreteras. El hecho de que más de la mitad de su longitud se halle en condiciones malas o regulares provoca un incremento en los costos de mantenimiento de los vehículos que circulan por ella.

Los servicios públicos administrados por el Ejecutivo federal requieren inversiones considerables para enfrentar los retos del desarrollo. En particular,

el marco normativo y regulatorio de la industria eléctrica requiere una revisión profunda a fin de responder al crecimiento previsible de la demanda. Esto no implica la privatización de empresas paraestatales sino una inversión privada complementaria.

La industria petroquímica y la de gas natural requieren también transformaciones importantes que alienen una mayor inversión. Para lograrlo es necesario ampliar las posibilidades de inversión privada, reestructurar la cartera de proyectos, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan la integración de cadenas productivas, y promover la ejecución de proyectos de interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras.

Por lo anterior, es necesario explorar nuevas posibilidades de inversión pública y privada, sin perder de vista que el gasto en infraestructura debe responder a criterios de beneficio social y de eficiencia en la asignación de recursos.

Habilidad y conocimiento son dos herramientas indispensables para triunfar en la nueva economía. La experiencia internacional señala que la formación de recursos humanos se ha convertido en un elemento clave en la captación de nuevas inversiones y en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el comercio para elevar y difundir sus beneficios.

En México, buena parte de la población no tiene acceso a una educación de calidad, competitiva en las nuevas posibilidades que el desarrollo tecnológico ofrece. Es necesario adoptar una estrategia que permita a los trabajadores mexicanos contar con una capacitación continua que fortalezca el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. En el mundo moderno, la capacitación continua constituye la mejor garantía de seguridad y progreso para el trabajador.

La experiencia económica comparativa muestra que el esfuerzo en investigación y desarrollo científico y tecnológico se traduce en ventajas competitivas reales para los sectores y las economías que aceptan este reto. La carencia de recursos adecuados ha propiciado que la inversión pública mexicana en investigación y desarrollo se mantenga en niveles inferiores a 0.5% del PIB.

La identificación, en un programa nacional, de las necesidades de normalización a mediano y largo plazos, así como la armonización con estándares

internacionales, llevarán a la actualización y mejora permanente del sistema de normalización y evaluación de la conformidad. Como consecuencia, se elevará la competitividad de la industria y del comercio en los ámbitos nacional e internacional, y se fomentará la aceptación de productos mexicanos de calidad en el mercado global. El fortalecimiento del sistema de metrología legal brindará seguridad a la industria y a los consumidores finales, al garantizar la medición exacta de sus transacciones comerciales.

Un elemento que brinda fortaleza a la economía doméstica es el adecuado eslabonamiento de las cadenas productivas. Para afianzarlas, se requiere mejorar el sistema financiero, que en el caso de México no cuenta con las condiciones que permitan ofrecer tasas de interés competitivas para los sectores productivos y para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Objetivo rector 2: elevar y extender la competitividad del país

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

Estrategias

a]. *Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.*

La competitividad es fundamental para permitir una participación exitosa de México en la economía

global. Los esfuerzos deben orientarse a eliminar las dificultades que inhiben la competitividad y la integración de cadenas de valor, y a establecer una intensa competencia de mercado en sectores aún no totalmente inmersos en ella.

Una actividad fundamental del gobierno para apoyar la competitividad consiste en establecer un adecuado marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable; con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Para coadyuvar al desarrollo del mercado interno se fortalecerá un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población mejores condiciones de acceso a bienes y servicios, basado en la competitividad de las empresas, poniendo especial énfasis, de nuevo en las medianas y pequeñas y en las que se ubican en regiones de menor desarrollo económico.

Se buscará el fortalecimiento de cadenas de valor. Se promoverá la integración de aquellas empresas que se mantienen rezagadas, en el desarrollo de tecnología y en la integración en cadenas de valor, con las empresas nacionales de vanguardia, insertadas exitosamente tanto en el comercio interior como en el exterior. El desarrollo de cadenas de proveedores y distribuidores con esquemas eficaces de comercialización ofrece oportunidades que no deben desaprovecharse.

Una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes es un elemento imprescindible para apoyar la competitividad general de nuestra economía. En el mundo moderno, servicios ágiles de comunicación y un buen sistema de transporte permiten la integración de los mercados y las cadenas de valor, son determinantes de los costos de producción y distribución y se traducen en valiosas economías de escala. Por estas razones, es fundamental asegurar la modernización y expansión de la infraestructura, así como la calidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes. En esta tarea, y ante la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno, será fundamental buscar en los próximos años esquemas alternativos de financiamiento que permitan allegarse los recursos necesarios para estos fines.

El sector energético debe contar con una regula-

ción moderna y transparente que garantice la calidad en el servicio, así como precios competitivos. Por ello, es necesario asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos, facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética. Las empresas públicas implantarán esquemas de desarrollo de proveedores nacionales de los bienes y servicios que requieran para su gestión y desarrollo.

El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios. Se necesita una estrategia integrada que incluya una disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes. Mediante nuevos conocimientos y tecnologías de avanzada, se buscará que los productos agropecuarios mexicanos cumplan las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.

La vivienda digna para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esa razón, el Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda. Además, buscará mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. El Consejo también se enfocará al ámbito financiero, para

que se desarrollen esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital.

El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano y éste se ha propuesto asegurar su capacidad competitiva. Se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales.

En el sector minero se fomentará un mejor aprovechamiento de los recursos, mediante el perfeccionamiento del marco normativo y la aplicación de programas de apoyo técnico y financiero para facilitar la identificación de nuevos yacimientos minerales, para diversificar la producción y para incrementar la competitividad de las empresas mineras, principalmente las de menor tamaño.

b). *Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.*

La infraestructura y los servicios públicos son un factor clave para la competitividad de los sectores económicos y para elevar la productividad general.

En materia de infraestructura, se impulsarán la inversión y el financiamiento privados, mediante la creación de marcos regulatorios transparentes, equitativos y que fomenten la competencia entre los participantes en los mercados. Se buscará estructurar, coordinar y financiar los proyectos de inversión que sean socialmente rentables. Se apoyará a los estados y municipios en el fortalecimiento de las áreas de planeación de inversiones, para que cuenten con las condiciones e incentivos necesarios que impulsen la participación del sector privado en el desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura pública y los servicios que el sector productivo requiere para su eficaz operación.

En materia de energía, el objetivo para 2006 es contar con empresas energéticas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos. En términos de energía eléctrica, se deben generar flujos de electricidad eficaces y suficientes ante la creciente demanda. En cuanto a los hidrocarburos, se incrementará su oferta y aumentará la capacidad de refinación a menores costos.

Para mejorar la infraestructura de transporte (carretero, ferroviario, marítimo y aéreo) se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión, para que la decisión de su uso dependa del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura. Se construirán las instalaciones requeridas en la región Sur-Sureste para intercambiar con facilidad tipos de transportación, de manera que no se afecten mayormente los tiempos de entrega de mercancías cuando se presenten fenómenos climáticos adversos.

Se promoverá con el sector privado la construcción de una red de carreteras con alta capacidad para accesos a corredores industriales y de abasto, así como la implantación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.

Será necesario ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua de riego y potable, alcantarillado y saneamiento, en los puntos geográficos donde el beneficio marginal sea mayor, así como promover el uso más eficaz del recurso en el sector agropecuario para liberar volúmenes para otros usos.

También se continuará con la modernización de los registros públicos de la propiedad y de comercio y se buscará el intercambio interinstitucional de información.

En términos de la infraestructura de la nueva economía, el gobierno desempeña un papel importante en la adopción generalizada de tecnología digital del país. Para ello, el gobierno desarrollará un sistema nacional para que la mayor parte de la población pueda tener acceso a las nuevas tecnologías de la informática, y que éstas sean el vehículo natural que intercomunique a los ciudadanos entre sí, con el gobierno y con el resto del mundo. Este sistema, llamado "e-méxico", incluye servicios de educación, salud, economía, gobierno y otros servicios a la comunidad.

Dentro de este sistema, existirá una sección de "e-gobierno", la cual ofrecerá al ciudadano diferentes

servicios y trámites de ventanilla, que agilice y transparente la función gubernamental. Este subsistema permitirá también, entre otros servicios, establecer un contacto directo con los contratistas y proveedores del gobierno, logrando reducir gastos y costos, así como transparentar los procesos de compra-venta gubernamentales y combatir la corrupción.

c]. *Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.*

Uno de los factores más importantes en materia de competitividad es la existencia de recursos humanos calificados. Por ello, para lograr el crecimiento con calidad es de vital importancia el impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad en los procesos de producción, distribución y comercialización; el desarrollo de habilidades gerenciales para una adecuada y oportuna toma de decisiones en aspectos como dirección, logística, operaciones, contabilidad y gestión; el involucramiento de trabajadores de planta y administrativos entre sí, para el planteamiento de problemas, soluciones y propuestas de crecimiento; la creación de esquemas de incentivos por productividad; el establecimiento de una cultura de competitividad, así como la promoción de una educación para el consumo tanto individual, como de las empresas y el país.

Otra vertiente de esta estrategia es la creación de una nueva cultura empresarial, basada en la eficacia, en la eliminación de prácticas anticompetitivas y de restricciones al buen funcionamiento de los mercados para así contrarrestar el poder sustancial de los agentes económicos en determinados mercados importantes, que contribuya al crecimiento económico sostenido y sustentable, y permita crear más y mejores empleos.

La política exterior se debe convertir en un instrumento central para lograr las metas del desarrollo económico y social de México. Es esencial intensificar la capacitación a empresarios en las técnicas de internacionalización (exportaciones o inversión extranjera directa); elaborar una política comercial coherente con las oportunidades que brinda el comercio internacional; impulsar la instalación de empresas nacionales e internacionales que aprovechen la vocación y destrezas de la población, creen empleos bien

remunerados e impulsen la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de exportación; vincular cadenas productivas nacionales e internacionales, mediante la identificación de procesos con los menores costos marginales.

Para ampliar las capacidades y oportunidades empresariales se deberá contar con un sistema sólido de financiamiento para apoyar iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, y para promover el autoempleo y el desarrollo de microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno. Estos pequeños negocios pueden aportar un gran caudal de creatividad y flexibilidad. Además, con el nuevo esquema de apoyo se asegurará su incorporación a la economía formal, de manera que puedan convertirse en empresas eficaces, creadoras de empleo e integradas a las cadenas productivas existentes.

d]. *Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores.*

Es necesario desarrollar una nueva cultura laboral que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de la persona, para lograr su plena realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia.

Esta nueva cultura laboral procurará condiciones de empleo digno y bien remunerado, así como una reforma laboral integral incluyente. Para lograrlo, se profundizarán los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores desempleados y en activo; se propiciará la transparencia en las relaciones entre obreros, patrones y gobierno, y se difundirán los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima propicio a la productividad y a la competitividad.

La base de este nuevo esquema laboral es promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población, tanto empleados como desempleados, incluyendo a los actualmente marginados del proceso como los discapacitados y las personas de la tercera edad.

Asimismo, la reforma laboral deberá propiciar un marco flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial. En un mundo donde la competen-

cia es intensa y global, resulta fundamental crear un frente común entre trabajadores, empresas y autoridades a favor de la competitividad, de la certeza jurídica y de la capacitación permanente.

e]. *Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía.*

México forma parte de una red internacional de acuerdos comerciales y de inversión, y participa en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión. Para aprovecharlas cabalmente es necesario promover la diversificación productiva, así como la expansión de los mercados externos para nuestros productos, garantizando un total acceso, en condiciones de reciprocidad, a los principales mercados del mundo, el manejo oportuno y la prevención de disputas comerciales, y la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera.

Se buscará también impulsar convenios internacionales que favorezcan a trabajadores y empresarios mexicanos, particularmente a los trabajadores migrantes, mediante la revisión y actualización de los compromisos laborales internacionales.

Es fundamental que el marco jurídico administrativo y reglamentario al que se enfrentan los exportadores mexicanos y los inversionistas potenciales incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de la inversión extranjera. Por ello, el Ejecutivo federal aplicará una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y la inversión que contemple la facilitación de los procesos y, que al mismo tiempo, asegure el cumplimiento de la normatividad vigente.

Con la aplicación del Plan Puebla-Panamá como una estrategia consensada internacionalmente para el progreso de la región Sur-Sureste de México y Centroamérica, se aspira a desarrollar una vasta región, al integrar fortalezas y oportunidades para 63.8 millones de habitantes con características demográficas y recursos naturales similares.

En el terreno de los energéticos, México participa en el ordenamiento de la oferta y la demanda en los mercados mundiales de energía. Se debe fortalecer la cooperación internacional para concretar acuerdos trilaterales energéticos con América del

Norte en 2002, así como con los socios del Plan Puebla-Panamá, a fin de integrar mercados energéticos regionales que faciliten el intercambio de energía eléctrica e hidrocarburos, y contribuyan al desarrollo económico del país.

La internacionalización de los servicios de transporte deberán ser tratados de manera especial, ya que éstos en cualquiera de sus modalidades desempeñan un papel preponderante en la actividad comercial.

En el sector turismo, con objeto de incrementar las corrientes de visitantes extranjeros, se dará particular atención a las acciones de promoción. Asimismo, se apoyará la modernización de las PYMES relacionadas con el turismo para que puedan participar del desarrollo de este sector.

f]. *Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información.*

Es imprescindible promover acciones para el uso y aprovechamiento de las tecnologías como recursos estratégicos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad mexicana y adoptar los mejores estándares tecnológicos y medidas que protejan la propiedad intelectual. El Ejecutivo federal fortalecerá el sistema nacional de metrología, normalización y evaluación de la conformidad.

La incorporación y aprovechamiento de los últimos avances científicos y tecnológicos debe basarse en la aplicación de una estrategia coherente que incluya los siguientes puntos: a) divulgación entre la sociedad de la cultura tecnológica; b) fomento de la tecnología local y adaptación de la tecnología extranjera; c) incorporación de las tecnologías de la información (computación, telecomunicación y telemática) al desarrollo de la cultura empresarial; d) impulso a la producción agrícola mediante el uso de tecnologías para cultivo, explotación de recursos acuíferos e identificación de mercados, para así liberar recursos para otros usos; e) investigación agropecuaria para incrementar la apropiación de conocimientos, de información y de tecnologías y para facilitar el acceso a éstos; f) innovación en la generación, desarrollo, asimilación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico, y la formación de recursos humanos para apoyar el avance del sector energético y de co-

municaciones y transportes, así como para mantener la diversidad de fuentes generadoras de energía; g] inversión en investigadores jóvenes con nuevas ideas; h] apoyo a la sistematización y ampliación de las bases de información importantes para la actividad científica y tecnológica; i] mejoramiento y ampliación, a empresarios, académicos y público en general, del acceso a centros y fuentes de información que apoyen la competitividad de las empresas, la formación de recursos humanos y la actividad científica y tecnológica; j] fomento de mejores prácticas de comercialización al mayoreo y al detalle; k] impulso al desarrollo de la industria de tecnologías de información; l] fomento de la reconversión digital de procesos dentro de las empresas, especialmente las pequeñas; m] promoción del encadenamiento digital de proveedores, y n] aplicación de nuevas tecnologías para la producción, así como políticas para inhibir el uso de técnicas y costumbres dañinas al medio ambiente.

Se aprovechará la coyuntura de la convergencia tecnológica de telecomunicaciones e informática para ofrecer a la población nuevos y mejores servicios en materia de aprendizaje, capacitación, salud, servicios de gobierno, comercio y entretenimiento, así como para procurar la promoción del país en el extranjero. Fomentar y difundir la industria del desarrollo del *software*, así como adoptar los mejores estándares tecnológicos y medidas que protejan la calidad de los servicios a los usuarios, así como la propiedad intelectual.

g]. *Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas.*

El marco institucional dará seguridad jurídica al establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, y promoverá y protegerá los derechos del consumidor, asegurando condiciones de calidad y competencia en las relaciones comerciales.

Sin una mejora regulatoria permanente México no logrará una participación exitosa en la dinámica economía internacional, porque se quedará a la zaga de los cambios que la globalización conlleva. La mejora regulatoria es una de las tareas gubernamentales

que requieren una mayor coordinación de todas las entidades de la Federación. Mejorar las disposiciones legislativas y administrativas, tanto de las dependencias como de los organismos descentralizados, es indispensable para favorecer la inversión productiva y la competitividad de las empresas que operan en el territorio nacional.

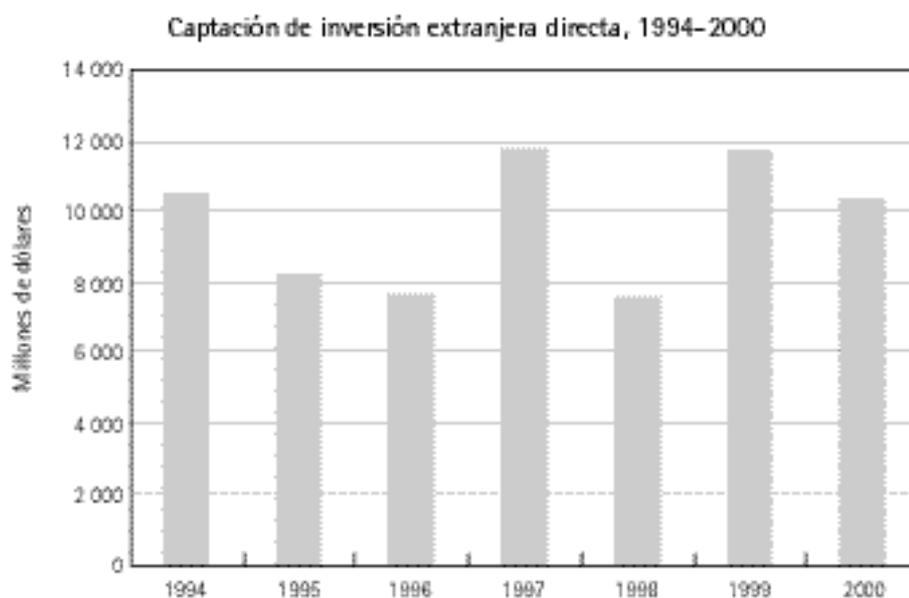
Asimismo, esta reforma es necesaria para propiciar las condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como para la operación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se promoverá que estas empresas cuenten con asesoría jurídica para realizar sus transacciones y resolver sus controversias, en el ámbito nacional e internacional, en un esquema eficaz.

h]. *Promover mayores flujos de inversión extranjera directa.*

Es indispensable promover las oportunidades de inversión extranjera directa en México, para complementar el ahorro interno. Se propone una estrategia integral que involucre a todas las dependencias de la administración pública federal, con el propósito de asegurar la difusión de dichas oportunidades y la creación de mecanismos apropiados de seguimiento. Para mantener a México como destino atractivo para la inversión extranjera directa, es necesario establecer un marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión.

i]. *Fortalecer el mercado interno.*

Se realizarán acciones dirigidas a consolidar un entorno propicio para el desarrollo de un mercado interno caracterizado por un sistema de distribución comercial eficaz, basado en la operación de empresas comerciales competitivas; prácticas comerciales sanas entre los comerciantes y entre éstos y los consumidores; seguridad jurídica para las transacciones e inversiones; disponibilidad de información para la toma de decisiones; abasto oportuno y suficiente, sobre todo de los bienes básicos; infraestructura comercial adecuada a las necesidades de cada región, y mejora regulatoria que facilite la actividad económica.



j]. *Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.*

Los elementos antes señalados, la promoción integral de la competitividad, el desarrollo de infraestructura y de servicios públicos de calidad, el mayor esfuerzo de inversión en capital humano y desarrollo tecnológico, la reforma del marco laboral, y la mejora regulatoria, requieren un marco integrador capaz de aprovechar plenamente el potencial de la empresa mexicana.

Este marco integrador estará dado por una política de desarrollo empresarial, basada en una intensa participación con las entidades federativas y los empresarios, capaz de identificar prioridades y aprovechar oportunidades para acelerar un desarrollo económico sustentable.

Esta nueva política de desarrollo empresarial impulsará el potencial de creación de empleo y de innovación tecnológica de la micro, pequeña y mediana empresas. Éstas son unidades productivas flexibles, con alto potencial de desarrollo y mejora de su gestión, con posibilidades de adaptar rápidamente la tecnología a sus necesidades y de proveer a las grandes empresas. Eliminar los obstáculos que hoy se oponen a la expansión de estas unidades constituye un importante detonador de la actividad económica y contribuirá al equilibrio regional.

Esta nueva política de desarrollo empresarial constituirá el eje para construir y poner en práctica una política de fomento que brinde soluciones inte-

grales a los problemas que hoy limitan la competitividad de la empresa pequeña, que reanime el tejido empresarial del país y aproveche las posibilidades abiertas por las cadenas de valor.

La política de desarrollo empresarial parte de una nueva visión, que valora la aportación económica y social de la empresa, y al mismo tiempo, contribuye a habilitarlas a competir en el proceso de globalización. En congruencia con esta visión, el Estado se compromete a concentrar esfuerzos, como se ha señalado, en el mejoramiento del marco regulatorio, y en la simplificación administrativa y tributaria.

Distribución del ingreso corriente total trimestral nacional por deciles de ingreso, 2000

<i>Deciles de hogares</i>	<i>Porcentaje de ingreso corriente total</i>
Total	100.0
I	1.5
II	2.6
III	3.6
IV	4.6
V	5.7
VI	7.1
VII	8.8
VIII	11.2
IX	16.1
X	38.7
Coeficiente de Gini	0.4811

FUENTE: INEGI, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares.

Para concretar estas aspiraciones, se instrumentarán mecanismos de coordinación con los diferentes actores involucrados: el Ejecutivo federal, los gobiernos estatales y municipales, las cámaras y asociaciones, los diferentes organismos públicos y privados enfocados a la atención de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de lograr la interacción armónica de las partes en aras de incidir de manera efectiva en la competitividad de estas empresas.

6.3.3. Desarrollo incluyente

Diagnóstico

En las últimas dos décadas, el crecimiento económico del país ha excluido de sus beneficios a un gran número de mexicanos por lo que se han intensificado las profundas diferencias en la sociedad. Varios indicadores reflejan este proceso excluyente: en el año 2000, 20% de la población de más alto nivel económico concentró 58% del ingreso total del país, mientras que 20% más pobre recibió sólo 3.7%. En la década de los noventa, el porcentaje de la población económicamente activa ocupada que no recibió ingresos se incrementó de 7.2 a 10.1%. Aproximadamente 28.5% de la población económicamente activa que trabaja en los sectores secundario y terciario se encuentra en la economía informal.

El reto de crecer con calidad requiere la construcción de un modelo económico capaz de incorporar al desarrollo a los millones de mexicanas y mexicanos tradicionalmente excluidos de él. La inclusión debe traducirse en una reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Para definir las estrategias necesarias para asegurar un desarrollo incluyente, es preciso identificar los factores que han determinado estas condiciones de exclusión: falta de asistencia técnica, de financiamiento y de un marco legal adecuado y sencillo; ausencia de instituciones, mecanismos e instrumentos para otorgar crédito a las personas que pertenecen a grupos marginados; ausencia de fuentes alternas para financiar sus proyectos productivos; inexistencia de una banca social que permita el desarrollo de una cultura del ahorro popular; falta de atención adecuada y oportuna al desarrollo del sector agrícola y las

comunidades del área rural; carencia de apoyos centrados en los grupos marginados; inadecuada distribución social y geográfica de infraestructura básica para el desarrollo.

Los actuales esquemas para el otorgamiento de créditos de la banca comercial no son accesibles a los pequeños proyectos productivos. La banca ha mostrado poco interés en apoyar financieramente a las empresas de menor tamaño, por el riesgo que éstas representan: bajos niveles de ingresos, localización geográfica en zonas de difícil acceso, falta de antecedentes crediticios, imposibilidad de ofrecer garantías.

El financiamiento del sector agropecuario y forestal por parte de la banca comercial y la de desarrollo, disminuyó 60.6% en términos reales durante el periodo 1994-1999. Las instituciones financieras rurales no bancarias prácticamente no existen en nuestro país debido a la falta de una sana cultura de ahorro y préstamo. Los instrumentos de crédito agropecuario del sector público se encuentran desarticulados completamente.

La participación del sector agropecuario en el PIB nacional durante los noventa promedió 5.3%, en tanto que la población económicamente activa de este sector representó 21% de la nacional en 1999. Esto hace evidente un serio problema de productividad, caracterizado por una agricultura de tiempo parcial y un fuerte subempleo.

El nivel de ingresos de los trabajadores del campo y las condiciones de trabajo son peores que en los otros sectores: más de 47% de quienes laboran en el agro reciben menos de un salario mínimo y menos de 2.83% de los asegurados en el IMSS son trabajadores del sector rural. El análisis de los grupos excluidos del desarrollo señala que los índices extremos de pobreza se han concentrado básicamente en la población indígena y en particular en las mujeres.

El Censo general de población y vivienda 2000 indica que en el país la población de lengua indígena de 5 años o más era de 6.27 millones de personas y que casi el total vive en zonas de alta o muy alta marginación. Numerosos ejemplos muestran que la economía comunitaria ha sido frecuentemente afectada por las fluctuaciones del mercado, sobre todo cuando sus ingresos dependen de los cultivos comerciales.

En lo que se refiere a las mujeres, su participa-

ción en el mercado de trabajo ha aumentado significativamente, así como la importancia que tienen sus ingresos en el nivel de vida de sus familias; sin embargo, siguen teniendo en promedio menores niveles de remuneración que los hombres. En general, uno de cada cinco hogares es sostenido por una mujer. En el sector rural, ante la intensa emigración de los jóvenes, la mujer campesina es cada vez más importante en la fuerza laboral del campo.

Con relación a la cobertura de infraestructura, de acuerdo con el Censo general de población y vivienda 2000, 11.2 millones de habitantes del país no cuentan con agua entubada en su vivienda y 22.8 millones viven en casas que no disponen de drenaje. Los mayores rezagos se encuentran en el medio rural.

Existen 11 950 poblaciones de 50 a 100 habitantes que no tienen servicio de telefonía, y hay obsolescencia tecnológica en esta área en 4 478 localidades mayores de 100 habitantes, por lo que hay que redoblar los esfuerzos para ampliar la cobertura de los servicios de comunicación. Más de 63 millones de personas que habitan en 3 900 localidades y poblaciones, se benefician con nuevas opciones de programación y una mayor calidad y cobertura de las señales de radio y televisión. No obstante, todavía hay rezagos tecnológicos que afectan la cobertura y calidad de las transmisiones. A la fecha, se cuenta con 230 proveedores y 2.5 millones de conexiones a internet, por lo que es necesario continuar incrementando la oferta, calidad y diversidad de los servicios en línea.

Objetivo rector 3: asegurar el desarrollo incluyente

El proceso de desarrollo económico del país debe ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación. Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más microempresas competitivas. En pocas palabras, es necesario democratizar la economía.

Este objetivo busca potenciar con acciones eco-

nómicas las propuestas de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano. El Plan reconoce que una política social compensatoria nunca es suficiente y que se requiere un amplio programa de inclusión social. Es decir, se busca el crecimiento pero un crecimiento con calidad humana. Así, se promoverán intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el propio desarrollo, sin paternalismo, de comunidades y personas.

Estrategias

a]. *Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación.*

Como parte de la política integral de desarrollo empresarial para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresas, se atenderá de manera especial a los microempresarios, comerciantes y trabajadores por su cuenta que presentan mayor rezago económico, tecnológico y social, mediante asesoría técnica, capacitación e información oportuna que impulsen su actividad.

Como parte de esta estrategia se busca fortalecer la integración de estas empresas con las cadenas productivas de los sectores más desarrollados, directa e indirectamente, de tal forma que las empresas más grandes sean una palanca que impulse el desarrollo exitoso de los pequeños empresarios.

b]. *Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país.*

Se promoverá una cultura del ahorro y se facilitará el acceso al crédito y al financiamiento de micro empresas y de pequeños proyectos productivos, así como de grupos que tradicionalmente no han sido sujetos de crédito en la banca.

Esta nueva cultura de crédito comprende diversos mecanismos para el fortalecimiento de la banca social, el otorgamiento de recursos vía intermedia-

rios financieros, la creación de instrumentos y organismos adecuados para que las empresas o personas que no cuentan con suficientes garantías o antecedentes crediticios tengan alternativas de acceso al crédito, y el fortalecimiento del ahorro popular.

Como parte de esta estrategia se fortalecerá el desarrollo ordenado e integral del sector de ahorro y crédito popular, de tal forma que dé seguridad jurídica a los usuarios y pueda ampliar su cobertura convirtiéndose en una fuente de generación de riqueza y en un mecanismo de fomento a la cultura y al hábito del ahorro y la inversión.

Por medio de los programas de microfinanciamiento que forman parte de esta estrategia, se coordinarán acciones para financiar a las organizaciones de la sociedad civil que han venido otorgando crédito a la población de menores ingresos.

En cuanto al financiamiento para el campo, se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias.

Por otro lado, se buscará también apoyar esquemas de financiamiento de micro y pequeñas empresas en zonas de alta marginación que tienen alto potencial para el desarrollo del sector turístico.

c]. *Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.*

Se buscará apoyar en el sector rural la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de productores primarios y nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo; todo ello de acuerdo con el entorno socioeconómico, cultural y ambiental de estas comunidades.

Esta estrategia considera como una de sus prioridades otorgar apoyo a las mujeres del sector rural que participan en la actividad productiva.

Al mismo tiempo, se busca, mediante el desarrollo de las habilidades y capacidades tanto pro-

ductivas como de organización y gestión, que la población pueda mejorar su desempeño productivo y alcance mejores condiciones laborales y una mejor calidad de vida.

d]. *Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.*

Como una de las estrategias para eliminar las causas estructurales de la pobreza se impulsará, de manera prioritaria, el desarrollo de micro empresas y proyectos productivos, por medio de mecanismos como microfinanciamiento, asesoría, simplificación de trámites administrativos, capacitación y asesoría en las comunidades indígenas.

e]. *Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.*

El avance y mayor penetración de la infraestructura telefónica constituye una herramienta fundamental para combatir el aislamiento y la marginación de quienes han sido excluidos del desarrollo. La transición de la tecnología de transmisión analógica a la digital expande el universo de posibilidades para el usuario y contribuye a la "convergencia tecnológica". Por ello, dar acceso a tecnología de vanguardia y a redes digitales constituye una de las líneas de acción que permitirá reducir la brecha digital en nuestro país.

Para lograr lo anterior, se llevará a cabo la transformación de la infraestructura actual mediante un programa de modernización de las oficinas de telégrafos a centros comunitarios digitales, los cuales proveerán de nuevos y diversos servicios a la población.

6.3.4. Desarrollo económico regional equilibrado

Diagnóstico

El ritmo de crecimiento en las distintas regiones que componen nuestro país se ha caracterizado por una serie de desequilibrios sistemáticos. El crecimiento re-

gistrado por las regiones más dinámicas se intensifica y amplía las brechas regionales. Muchos han sido los factores que han influido en los últimos 20 años para acentuar los desequilibrios en el territorio nacional.

El crecimiento demográfico y los patrones de distribución de la población han acentuado las desigualdades entre regiones y dentro de cada región. La concentración de la población en cuatro grandes urbes: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, es resultado de la migración procedente de todo el país y, específicamente, de las áreas rurales, con el consecuente abandono del campo y los problemas que esto conlleva, tanto de absorción por la multiplicación de los asentamientos irregulares que debilitan el ordenamiento urbano, como de adaptación de los migrantes que no encuentran los empleos que buscaban para sostener a sus familias. Los sistemas regionales que se han estructurado a partir de estas cuatro grandes ciudades han conducido a que las localidades menores a su alrededor dependan de aquéllas en cuanto infraestructura de bienes y servicios.

Uno de los procesos que más ha marcado cambios en los ámbitos económico, social, cultural y político en todo el país ha sido la urbanización. En 1900, sólo 28.6% de la población se consideraba urbana. El mayor ritmo de crecimiento entre 1950 y 1995 lo registraron las localidades que tenían entre 500 000 y 1 millón de habitantes. En el último decenio, el papel de las ciudades medias dentro de la estructura urbana del país ha sido muy importante para equilibrar el desarrollo urbano, crear empleos y comercio, y contar con flujos de población más equitativos. Cancún, Tijuana, Ciudad Juárez, Ciudad del Carmen, Saltillo, León, Tuxtla Gutiérrez, Toluca y Cuernavaca han experimentado los crecimientos más importantes.

Aunque el crecimiento del empleo formal ha sido generalizado, su distribución ha sido determinada por diferencias regionales considerables. Las regiones Noroeste y Noreste del país fueron las que menos sufrieron con la crisis de fines de 1994, pues en dos años lograron recobrar sus niveles anteriores, no así las demás, que tardaron más tiempo en recuperarse.

El consumo eléctrico de gran volumen, propio de la gran industria, refleja en parte las diferencias en el dinamismo regional. Mediante el análisis de esta

variable, es fácil distinguir cómo la región Noroeste y Sur-Sureste del país siguen fuertemente ancladas en el sector agropecuario, en contraste con las otras tres grandes regiones que han privilegiado a los sectores manufacturero y de servicios dentro de sus estructuras económicas. No obstante, la cercanía de la región Noroeste con un mercado altamente demandante, aumenta la competitividad de sus productos agropecuarios de exportación, por lo que resulta menos vulnerable que la región Sur-Sureste.

En general, los estados de menor ingreso per cápita entre 1993 y 1999 son los que mantienen un crecimiento menos dinámico y amplían la desigualdad. La tasa media de crecimiento del producto interno bruto estatal entre 1993 y 1999 rebasó, en las regiones del Norte y del Centro-Occidente, el promedio nacional anual de 4.2%, mientras que en el Centro y en el Sur-Sureste resultó inferior. Además, las diferencias de concentración poblacional entre las distintas regiones muestran que está lejana la convergencia de todas ellas en cuanto a ingresos per cápita.

El crecimiento regional proviene de varias fuentes. Tres de éstas combinadas: la especialización regional, el empuje de la inercia de la dinámica nacional y la competitividad de algunos sectores revelan contrastes marcados entre las regiones. Únicamente el Noreste y el Centro-Occidente mantienen desde 1993 hasta 1999 índices favorables a la combinación de los valores de las tres variables. Como uno de los elementos básicos para el crecimiento, la competitividad se vuelve un factor clave para alcanzar tasas de desarrollo elevadas. Debido a que la competitividad depende principalmente de la inversión en capital humano y físico, de la velocidad con que se adopta nueva tecnología, de la capacidad de adaptación al cambio y de la eficacia con que se aprovechan los recursos, los retos se agigantan para aquellas regiones donde los niveles promedio de educación y salud impiden la agilidad de respuesta.

El crecimiento económico de las regiones encabezadas por las cuatro grandes metrópolis, que está respaldado por la actividad de la industria de transformación, cobra también su factura ambiental. La centralización de la industria, junto con el acelerado crecimiento demográfico y la falta de planeación en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales han traído consigo un deterioro ambiental

grave. La contaminación atmosférica y del agua y el mal manejo de los desechos sólidos son algunas consecuencias preocupantes.

Por su parte, la demografía también muestra interesantes correlaciones con el desarrollo, creando en algunos casos círculos virtuosos y en otros círculos negativos que es necesario romper. Tal es el caso de la tasa de natalidad: en 1997 se registraron las más bajas en Baja California, Sonora, Nuevo León, Tamaulipas y Distrito Federal, es decir, en entidades con alto crecimiento económico; mientras que las mayores tasas de natalidad y fecundidad se presentaron en las regiones Centro, Centro-Occidente y Sur-Sureste.

De igual manera, los porcentajes de analfabetismo más bajos se presentan también en el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Sonora; mientras que los más altos se ubican en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Estas graves diferencias incrementan y agudizan las dificultades para resolver las necesidades reales de los habitantes de las regiones más pobres del país.

Los estados del Sur-Sureste viven un gran rezago. Estudios recientes sitúan a la población de esta región en los estratos socioeconómicos más bajos. La actividad económica se ubica principalmente en el sector primario y es, por desgracia, de baja productividad; el desempleo y el subempleo son altos; hay fuerte inmigración procedente de Centroamérica; la infraestructura física es deficiente en casi todos los sectores, sobre todo en servicios básicos, vivienda, comunicaciones e instalaciones industriales. Todo ello refleja la necesidad de una ingente inversión y de mayor integración con nuestros vecinos centroamericanos, así como la exigencia de introducir procesos educativos de calidad que disminuyan las fuertes desigualdades sociales y culturales como condición de despegue.

La responsabilidad del Ejecutivo federal es crear las condiciones para propiciar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y estados del país. Sin embargo, una cosa ha sido el principio federalista emanado de la Constitución y otra muy diferente su aplicación objetiva y congruente con la realidad del país y de las regiones y estados. En el último lustro hubo avances en la descentralización de la educación, la salud, la infraestructura social y otros rubros.

Simultáneamente, se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas (participaciones federales) y se crearon las transferencias condicionadas (Ramo 33). Empero, la mayor debilidad de este proceso ha sido la baja participación de los estados y municipios, que no han tenido una actividad recaudatoria verdaderamente responsable ni han contado con las facultades tributarias deseables. También se observa un subejercicio de los presupuestos públicos por aplicación a destiempo de los mismos.

El gasto federal como porcentaje del PIB aplicado a las distintas regiones del país entre 1995 y 1999 no se tradujo en un impulso al crecimiento económico de las mismas. Resulta paradójico que mientras que en la región Sur-Sureste el gasto público correspondió a 13.3% del PIB, se haya alcanzado solamente una tasa de crecimiento media anual del PIB de 2.9%, cuando que la tasa media de crecimiento del PIB en la región Noreste fue de 6.7% y el gasto público federal de tan sólo 5.5% como porcentaje del PIB. No se observa hasta ahora que la tendencia a ejercer un mayor gasto en aquellas entidades con mayor rezago social se haya traducido en un crecimiento favorable. Un sector privado poco dinámico, la ausencia de instituciones y los enormes rezagos de los que se parte han tenido ciertamente que ver con la obtención de los bajos resultados.

Las desigualdades que se han derivado de la discrecionalidad política, de prácticas corporativistas y clientelares y de una estructura jerárquica centralizada sin participación social auténtica son fácilmente observables en la ineficacia con que se han aplicado los recursos. En este momento histórico, la necesidad de un cambio de visión es ineludible si no se quiere llevar al país a vivir dinámicas que incrementen la pobreza y la exclusión, propiciadas por un proceso globalizador atento sólo a la reacción de los mercados y que disocia el crecimiento económico de los necesarios y condicionantes desarrollos regional, social, político y cultural de toda la nación.

Objetivo rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado

El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, so-

cialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana.

El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo federal. Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización.

Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal. Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas del país.

Estrategias

a]. *Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.*

La introducción de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, servicios comunitarios básicos, telefonía y tecnología digital) para el desarrollo económico en regiones con altos rezagos sociales será complementada con la formación de capital humano, en especial de empresarios y trabajadores comprometidos con la productividad y la competitividad, así como con la integración inteligente de cadenas productivas que, en cuanto tales, posean ventajas competitivas y no solamente comparativas. Además de tomar en cuenta la vocación natural de cada región, se conformarán agrupa-

mientos empresariales que agreguen valor a los productos regionales. Con recursos federales, se apoyará el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.

De manera especial se dinamizará la economía de la región Sur-Sureste, que es la más rezagada. Se impulsará la instalación de empresas locales, nacionales e internacionales que aprovechen la destreza de la población, generen empleos bien remunerados y promuevan la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de exportación. Es responsabilidad de toda la sociedad impulsar programas que rompan la transmisión generacional de la pobreza, creen nuevas oportunidades para niños y jóvenes actualmente marginados y eleven la calidad de vida de los pobladores. Se buscará una mayor integración con los países centroamericanos para conformar una vasta región donde, con base en las ventajas de los tratados comerciales, pueda constituirse una zona de oferta y mercado multilateral de importantes dimensiones.

Se apoyará el desarrollo de mercados regionales para promover la incorporación de valor agregado y una adecuada comercialización de los productos obtenidos en la región, alentando la vinculación de los productores y comercializadores ubicados en las diferentes etapas de las cadenas productivas.

b]. *Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.*

El Ejecutivo federal apoyará a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos de suelo previstos por cada administración. Se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. También se cuidará que estados y municipios procuren la seguridad física de las personas, impidiéndoles asentarse en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales.

c]. *Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.*

La protección y restauración del hábitat natural de las diferentes zonas se mantendrán como propósitos no discutibles en los procesos de desarrollo económico. Existen grandes retos relacionados con la integridad de los ecosistemas. El saneamiento y aprovechamiento de aguas residuales, la conservación del suelo fértil –evitando la conversión de suelo agrícola en suelo urbano y del suelo forestal en suelo agrícola–, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, la preservación de la diversidad biológica y una explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables serán aspectos a contemplarse y respetarse por quienes deseen emprender o mantener actividades económicas.

d]. *Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.*

Se fortalecerán las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad.

e]. *Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.*

La inclusión de polos de desarrollo en las microregiones será un factor que, haciendo viable el desarrollo económico interno de una región, facilite también el arraigo de la población económicamente activa en sus lugares de origen, regule el crecimiento de localidades aledañas al polo y evite los problemas de desintegración familiar y la pérdida de las tradiciones locales.

f]. *Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.*

El Ejecutivo federal compartirá responsabilidades con las autoridades locales en el diagnóstico, detección de necesidades, alternativas de solución y acciones concretas que permitan potenciar y explotar racionalmente los recursos de cada región, preser-

vando la cultura, costumbres, derechos y medio ambiente de la población.

g]. *Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.*

En la Frontera Norte se atenderán los rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicaciones y transportes, y de servicios de agua, para enfrentar con éxito las demandas de la población y aprovechar el potencial del mercado vecino, así como ofrecer más y mejores oportunidades de trabajo y un trato digno, sin corruptelas, a los migrantes provenientes del resto del país y a los paisanos que reingresen de modo provisional o definitivo a México.

En la Frontera Sur se favorecerá una posible integración con Centroamérica en materia de energía, comercio de productos regionales y comunicaciones, así como para impedir el incremento en la vulnerabilidad de los grupos étnicos y sociales que se desplazan a través de la misma y para proteger con una fuerte estructura aduanera el territorio nacional contra el contrabando de bienes y personas y contra todo tipo de actividades delictivas.

6.3.5. Desarrollo sustentable

Diagnóstico

Desde la perspectiva del crecimiento con calidad, y de manera complementaria al objetivo rector 5.3.5, desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, la acción gubernamental identifica los siguientes siete aspectos torales que cubren el espectro de la problemática ambiental, desde una perspectiva global hasta la acción local.

El suelo representa el sustrato básico para la producción, al tiempo que en él se desarrollan los procesos esenciales para la conservación de los ecosistemas. El deterioro de los suelos provoca la desertización, fenómeno que se asocia a la disminución de la capacidad productiva, a la pobreza rural y a la pérdida de servicios ambientales. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria.

Por su parte, la deforestación y el cambio de usos del suelo forestal a tierras para pastoreo y otras actividades agropecuarias representa hoy día una amenaza para la subsistencia de especies endémicas y para la interacción adecuada bosque-suelo que permita, sobre todo en los ámbitos periurbanos, la recarga de mantos acuíferos, el mantenimiento de la cubierta vegetal y la captura de carbono.

Existen cerca de 650 acuíferos distribuidos en el país que suministran aproximadamente la tercera parte de la extracción nacional de agua para todos los usos y en caso de sequías prolongadas constituyen la reserva más importante del recurso. Aproximadamente 100 acuíferos se encuentran sobreexplotados y de ellos se extrae 66.6% del agua subterránea que se emplea en el país.

Las descargas de aguas residuales, sin tratamiento, ocasionan grados variables de contaminación en los cuerpos de agua superficiales del país, lo que limita el uso directo del agua, y representan un riesgo para la salud. Las cuencas con mayor grado de contaminación son Lerma, Alto Balsas, Alto Pánuco y porciones del Bajo Bravo.

Las consideraciones ambientales en el diseño de políticas públicas implica un desafío. Durante décadas se ha realizado una gestión ambiental desarticulada, que otorgó prioridad al aprovechamiento de los recursos naturales sobre la preservación de los mismos. Hoy se requiere la actualización de los instrumentos que permitan una gestión del medio ambiente y de los recursos naturales acordes con los imperativos del desarrollo sustentable del país.

La industria es un factor determinante en la generación de contaminantes y, si éstos no son bien manejados con tecnologías limpias, son un factor de riesgo para la salud humana. Sin embargo, el cuidado ambiental se constituye en una fuente de mejora del desempeño ambiental, creando oportunidades de ahorro y de negocios.

En México, al igual que en el resto del mundo, los conocimientos básicos sobre los problemas ecológicos no son suficientes para garantizar políticas de desarrollo sustentable. Por ello, es imprescindible desarrollar líneas de investigación dirigidas a la identificación y resolución de problemas ambientales específicos y prioritarios.

La investigación dirigida a asuntos ambientales

específicos requiere una cantidad permanente y creciente de recursos financieros que, además de las fuentes internas, debe complementarse con el apoyo de fuentes externas, tales como agencias de financiamiento, iniciativa privada y fundaciones.

Por otra parte, la limitada capacidad nacional para la innovación tiene como consecuencia que las empresas tiendan a comprar tecnología incorporada y no incorporada, en lugar de intentar desarrollarla en el país. Conforme a lo anterior, se tiene un grupo de científicos que concentran su esfuerzo fundamentalmente en investigación básica y aplicada, y empresas nacionales que compran la tecnología en el exterior, por lo que un gran problema es que no existe una vinculación entre la oferta y la demanda de conocimientos científicos y tecnológicos.

La educación, la capacitación y la cultura ambiental constituyen una de las principales herramientas en el proceso de protección, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, considerando que no son medidas correctivas, sino que tienen un carácter más inclinado hacia los aspectos de la prevención. Asimismo, es crucial mantener y fortalecer las capacidades técnicas y la infraestructura institucional que ha adquirido el gobierno como elemento que articule a futuro acciones en diferentes plazos.

El gobierno es un importante agente ambiental en sus propias operaciones por lo que los programas de eficacia energética, de compras "verdes", de conversión de combustibles, de reciclaje, reducción y reuso de materiales, entre otras acciones que han sido emprendidas de manera aislada por diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, representan una oportunidad tanto de contribuir al mejoramiento del ambiente y al uso sustentable de los recursos naturales como de hacer patente el compromiso del Ejecutivo federal con el desarrollo sustentable de nuestro país.

Asimismo, el Ejecutivo federal reconoce el valor intrínseco de las medidas a favor del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, y también, en el plano internacional, la importancia de la Agenda 21 como elemento rector de los compromisos que México ha suscrito con la comunidad internacional y como referencia para la acción ambiental en nuestro país.

Ante la polémica internacional sobre el calentamiento global, el grado de desarrollo de nuestro país no permite el establecimiento de objetivos de reducciones absolutas en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, se mantiene el compromiso de promover las medidas de mitigación que no atenten contra el desarrollo nacional.

Objetivo rector 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura en favor del medio ambiente.

Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos. Otros indicadores serán la introducción de contenidos específicos sobre este tema en los diferentes niveles y tipos educativos.

Estrategias

a]. *Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.*

Apoyar ante los sectores productivos y la sociedad la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo; promover la gestión eficiente de los bosques y alcanzar el uso equilibrado del agua en cuencas y acuíferos, y apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

Dada la baja explotación racional de los bosques, resulta necesario aumentar la superficie forestal con aprovechamiento sustentable y contribuir además, de esta manera, a mejorar las condiciones de vida de la población que habita en esas regiones. Los

niveles actuales de explotación de las reservas de agua de la nación no son sustentables y, de seguir así, se colapsarán en el mediano y largo plazos; de ahí la importancia de reglamentar el uso y explotación de los acuíferos y mejorar el uso del agua extraída.

En cuanto a las descargas de aguas residuales, se elaborarán programas específicos para dar tratamiento a estos afluentes de acuerdo con la normatividad vigente.

Se debe además incrementar y profundizar el apoyo de los dueños de los recursos forestales con la finalidad de recuperar la vocación forestal en tierras montañosas y cuencas altas.

b]. *Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.*

Implantar una gestión ambiental subsidiaria, federalista y participativa de los actores locales del desarrollo que propicie la protección integral del medio ambiente y de los recursos naturales.

Será necesario desarrollar convenios de colaboración y participación apegados a la estructura político-administrativa, en los que se transfieran atribuciones, funciones y recursos de los estados y municipios. Así se fortalecerá el federalismo y se asegurará la atención integral y directa de los asuntos ambientales de cada región. También será necesario que dicha política cuente con la colaboración de otras dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno para capitalizar esfuerzos compartidos en el cumplimiento de la ley.

c]. *Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.*

Realizar investigación científica y tecnológica de alta calidad que apoye la toma de decisiones en materia ambiental; desarrollar, adaptar y transferir tecnología, y propiciar la adopción por parte de los sectores productivos de tecnologías eficientes y limpias, así como de esquemas de autorregulación ambiental.

Será necesario desarrollar políticas que favorezcan las inversiones en prevención y control de la contaminación industrial.

Estimular la formación de recursos humanos de alto nivel y alinear las políticas orientadas a la educación superior y el posgrado.

d]. *Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*

Propiciar condiciones que permitan a los diversos sectores de la población contar con información y conocimientos para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio ambiente, con habilidades y aptitudes para establecer nuevas formas de relación con el entorno natural, y para que un número mayor de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales, modifiquen sus valores y actitudes respecto a su medio natural.

Las relaciones predominantes entre el gobierno y la sociedad se han caracterizado por una limitada cooperación, a menudo acompañada de desconfianza, lo que ha conducido al fracaso de las políticas de conservación que tradicionalmente han sido un tema de política nacional e internacional. Lo anterior refuerza la necesidad de crear mecanismos de diálogo y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como replantear los instrumentos de incorporación de grupos de interés específicos en la formulación de políticas públicas.

La comunicación entre los creadores, promotores y usuarios de información ambiental es inadecuada. Proporcionan información los científicos, los productores o los servidores públicos; las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las instancias académicas y gubernamentales son también promotores del uso de la información ambiental. Sin embargo, el conocimiento y la información no fluyen de manera adecuada. Por ello, se

diseñarán fórmulas de participación que logren integrar estos grupos.

e]. *Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal.*

Promover el establecimiento de políticas y lineamientos ambientales que puedan ser aplicados en todos los procesos operativos y toma de decisiones de las instituciones gubernamentales, así como una cultura de responsabilidad ambiental que contribuya al bienestar de la sociedad.

El Estado mexicano posee empresas del sector energético que, por su naturaleza, se ubican en regiones donde existen ecosistemas altamente susceptibles de ser dañados y que están en riesgo constante por su operación. Por ello, se mejorarán en forma continua los procesos industriales de las empresas paraestatales y se asegurará el pleno cumplimiento de la normatividad ambiental.

f]. *Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.*

Con el propósito de dar cumplimiento a la Agenda 21, continuar trabajando en un modelo de desarrollo sustentable que requiere cambios no sólo en los ámbitos institucional, legal y normativo, sino también cambios culturales que se traduzcan en modificaciones en los patrones de producción y consumo de la sociedad en su conjunto.

g]. *Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.*

Fomentar la introducción de las variables ambientales en las políticas, normas y programas sustantivos en el sector económico, particularmente en lo que se refiere al uso de energéticos y combustibles fósiles.