



7. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO

7.1. Introducción

La soberanía nacional, en su sentido más amplio, salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de derecho. México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática.

Una de las prioridades del gobierno actual es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho.

Las bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida, se encuentran en la estabilidad política y social del país.

Los mexicanos queremos convivir en armonía con un sistema político que, a la vez que procese adecuadamente los conflictos, nos permita coexistir en la diferencia y unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común.

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo federal por convicción y exigencia ciudadanas.

Como un gobierno que se ha propuesto consolidar la democracia y eliminar todo vestigio de autorita-

rismo, formarán parte esencial del quehacer político y de las acciones que se realicen, la búsqueda de consensos y convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos; la tolerancia; la libertad de expresión; la participación ciudadana plural en los procesos de decisión gubernamental y la rendición de cuentas.

El Ejecutivo apegará estrictamente su conducta a los principios del Estado de derecho y contribuirá a que la población observe las normas jurídicas. Mantendrá fidelidad a las formas democráticas de ejercicio del poder público propias de todo Estado democrático.

Para tener vigencia, la democracia requiere una actitud y una conducta consecuentes de parte de las autoridades públicas, de los actores políticos y de la población en general, que refleje los valores democráticos, que manifieste compromiso con el interés público y que externe un sentido de corresponsabilidad.

En esta tarea existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos. Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. El esfuerzo del Ejecutivo federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.

En el área de orden y respeto, las aspiraciones de los mexicanos para el año 2025 pueden expresarse así:

Un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población o pongan en entredicho la viabilidad del país.

Un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de derecho, en el cual exista certe-

za jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

Una nación con sólidas credenciales democráticas que se reflejen en el ejercicio del poder público; el procesamiento institucional de conflictos; la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Para garantizar estas expectativas ciudadanas, la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

En este contexto, la visión del gobierno es la de consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al Estado de derecho; se procure, eficaz y honestamente, la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente de género, condición social o étnica.

Así se construirá una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, lucha permanente y vigorosamente contra la impunidad, la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y en donde se consolide, cada día, la estructura política del pacto federal, la democracia y la vida republicana, con la participación creciente de la población en las definiciones y tareas nacionales.

7.2. Antecedentes

En regímenes anteriores el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del gobierno federal carecían de una perspectiva integral, lo cual reflejaba una insuficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional. Esta situación condujo, en muchas ocasiones, a la duplicidad de funciones con el consecuente derroche de recursos y la reducida eficacia en los resultados.

Existe la necesidad fundamental de que, como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano cuente con información para garantizar la seguridad nacional. El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Por décadas la gobernabilidad del país se sustentó en la concentración y centralización del poder, en un presidencialismo en el que se ejercieron facultades metaconstitucionales, en acuerdos clientelares y en una participación ciudadana acotada.

El Estado requiere reformarse, entre otras vías, mediante una revisión integral de la Constitución, dirigida a lograr el correcto funcionamiento de sus instituciones y adaptarlas a las circunstancias actuales.

Es necesario revalorar el papel de los ciudadanos en el desarrollo integral del país, pues aún existen obstáculos para el florecimiento de una cultura cívica participativa y responsable. Esto ha impedido que las personas desarrollen plenamente las destrezas y habilidades requeridas para trabajar productivamente con otros en la promoción de intereses y en la so-

lución de problemas comunes, así como para promover causas sociales o políticas.

Un rasgo fundamental de las sociedades democráticas es el libre flujo de la información. Sin embargo, el acceso a información de fuentes oficiales estuvo acotado en nuestro país. Por lo que respecta a la radio y la televisión, es necesario fortalecer la función social que les corresponde desempeñar en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a los medios propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La excesiva concentración del poder en la Presidencia de la República desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

Ello afecta la equidad en el acceso de los mexicanos a oportunidades, así como en sus niveles de vida. Muchos males se explican por un centralismo absorbente, un federalismo simulado que concentraba de manera excesiva el poder y mantenía mecanismos de control político y financiero.

La distribución de competencias reales y formales entre la Federación, los estados y los municipios no favoreció la aportación óptima de todos los ámbitos de gobierno a favor del bien común. La promoción del interés público muestra ineficacias derivadas de una inadecuada organización de los espacios de competencia que limita las atribuciones, las responsabilidades, así como los recursos de que disponen las entidades federativas y los municipios.

Este gobierno está obligado a propiciar el cambio mediante la democratización profunda de la vida nacional: el impulso a una coherente arquitectura de gobiernos; el desempeño eficaz y transparente que tienen encomendadas las autoridades; la contribución a la vigencia de la división de poderes; la promoción del diálogo respetuoso y permanente entre los poderes de la Unión, privilegiando siempre el interés superior del bien común; la negociación tolerante, libre, propositiva y responsable que dé lugar a la cons-

trucción de convergencias entre los distintos actores políticos, económicos y sociales; el respeto irrestricto a la libertad de expresión, así como la apertura de la política y el ejercicio del poder a la participación y el control desde la base social, pues constituyen pilares del Estado democrático.

La insuficiente rendición de cuentas por parte del poder público, así como la escasez de instancias de participación y de control ciudadano, limitaron la construcción de un esquema eficaz de seguimiento y de evaluación de los alcances y logros de las metas propuestas. Esto propició la improvisación, la discrecionalidad en la realización de los programas, la pobreza de resultados y un problema cuyo combate será una tarea primordial de la nueva administración: la corrupción y la impunidad. La impunidad y la corrupción han degradado nuestra vida pública, además de haber lesionado gravemente nuestra economía y nuestro prestigio.

Nuestro país ha visto empañada su imagen y autoridad moral internacional por el descrédito en materia de derechos humanos. El nuevo gobierno está llamado a promover una cultura que consolide su respeto y repudie cualquier violación a los mismos.

Las insuficiencias del marco normativo e institucional abrieron espacios a la impunidad y a la proliferación de vicios que minaron la vigencia del Estado de derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana por la incapacidad de respuesta de las instituciones, lo cual ubicaba al país en una situación de vulnerabilidad en temas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, derechos humanos, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo.

El nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en las formas de ejercer el poder público, así como en la operación de la administración pública federal. Las instituciones se deben apuntalar y fortalecer, a fin de garantizar los intereses vitales del Estado mexicano, tales como la seguridad pública. Se debe lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas en la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz del Ejecutivo federal.

Este gobierno asume los siguientes objetivos rectores en el área de orden y respeto:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

7.3. Objetivos rectores y estrategias

7.3.1. Independencia y soberanía

Diagnóstico

En México la defensa de la soberanía está sustentada en una larga tradición diplomática de defensa a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Hoy día las relaciones internacionales están cada vez más fundamentadas en los ideales de cooperación y en fórmulas de interdependencia que propicia la globalización. Por ello, aunque siempre alerta a las presiones internacionales, actualmente el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional.

La soberanía nacional se sustenta en la fortaleza de los esfuerzos para el desarrollo nacional y en la vigencia de la democracia. No obstante hay riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos

combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental. En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales.

El escenario internacional actual y previsible en el futuro mediano está marcado por la distensión, la cooperación y la interdependencia de los pueblos.

En el norte de nuestro país compartimos una frontera considerada como una de las más dinámicas y complejas entre países vecinos en el mundo debido a la profusa red de relaciones económicas, sociales, familiares y culturales establecidas a ambos lados de la línea divisoria y que además representa una vulnerabilidad acentuada por ser un campo propicio para la comisión de delitos.

El sur es otro lugar de encuentros y oportunidades para ensanchar la hermandad y promover el desarrollo de nuestros pueblos de la región Sur-Sureste, en conjunción con los pueblos centro y sudamericanos. Sin embargo, también en la frontera sur se registra un tráfico ilegal creciente de enervantes, personas y armas que es necesario controlar.

Ante este nuevo horizonte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras.

Nuestro país enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar:

- El tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales.
- El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo la globalidad, buscan evadir las leyes de los estados nacionales.
- Las carencias y rezagos que existen en las zonas deprimidas de nuestro país, en las que es necesario prestar apoyo realizando tareas de índole social, educativa y de salud.

- El maltrato a los migrantes extranjeros en nuestro territorio se debe erradicar para ser congruentes con la defensa de nuestros migrantes en el extranjero.

En materia de flujos y movimientos migratorios es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros que se internan ilegalmente en el territorio nacional. Por otra parte, los 170 puntos de internación a cargo del Instituto Nacional de Migración no cuentan con el personal, las instalaciones y el equipo necesarios para un adecuado desempeño de sus funciones.

Objetivo rector 1: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de enervantes, del aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres.

Son éstas las amenazas a las que las Fuerzas Armadas han combatido de manera ejemplar y cuyo esfuerzo es necesario continuar. Las Fuerzas Armadas erradicaron cultivos ilícitos en más de 168 000 hectáreas en el periodo de 1995 a 2000 y aseguraron casi 3 000 toneladas de marihuana y más de 76 toneladas de cocaína en el mismo lapso.

Las emergencias que ponen en peligro a la población son riesgos ciertos. Las instituciones armadas han brindado auxilio y protección de manera oportuna y eficaz. En el año 2000 participaron en la extinción de más de 1 500 incendios forestales y además han brindado un promedio de 300 000 servicios médicos por año.

El apoyo del personal de las Fuerzas Armadas es

fundamental en las actividades relativas a la vigilancia del territorio, del espacio aéreo y de los mares nacionales; en el control de armas de fuego; en el uso de explosivos, así como en las tareas sociales y de auxilio a la población civil.

Estrategias

a]. *Preservar la soberanía de nuestro territorio.*

Realizar acciones preventivas mediante la vigilancia del espacio aéreo, de las fronteras, la masa continental, el mar territorial y las aguas interiores, con el fin de asegurar las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.

b]. *Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.*

Optimizar los recursos humanos, materiales y presupuestales, privilegiando la calidad sobre la cantidad, a fin de que el resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas siga siendo una contribución real, permanente y fundamentada para el desarrollo y la estabilidad nacionales. Incrementar la coordinación entre las tres Fuerzas Armadas para aprovechar de manera conjunta procedimientos y recursos comunes para actuar por sí mismas o en apoyo de autoridades civiles.

Garantizar la protección civil ante desastres ocasionados por fenómenos naturales o provocados por el hombre, brindando apoyo permanente a las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

Cuidar el patrimonio natural del país, así como vigilar la buena administración de los recursos naturales, lo que implica un aprovechamiento y un uso racional y sustentable de los mismos.

c]. *Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.*

Fortalecer la eficiencia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las

dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad de la sociedad en su conjunto.

d]. *Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.*

Fortalecer los programas del Servicio Militar Nacional para que el joven mexicano por obligación y las jóvenes mexicanas voluntarias, presten su esfuerzo en beneficio de sus comunidades, particularmente en actividades relacionadas con la educación extraescolar y física, así como de auxilio a la población en casos de desastres y de labor social.

Mejorar la estructura jurídica de las Fuerzas Armadas, con especial atención a las estructuras administrativas y a los derechos humanos en el seno de sus dependencias, así como al desarrollo de sus funciones institucionales y a los órganos del fuero de guerra, para que sigan contribuyendo de manera permanente al desarrollo y la estabilidad de la nación.

Con el objetivo de promover la equidad y el desarrollo de oportunidades se incrementará la participación de la mujer mexicana en las Fuerzas Armadas y se fortalecerá la política de mejoramiento económico individual para el personal del activo, retirados y sus derechohabientes. Para optimizar funciones y procedimientos logísticos se fortalecerán las capacidades de la industria militar y se encauzarán algunas ramas de la industria nacional relacionadas con la seguridad.

e]. *Impulsar el desarrollo marítimo nacional.*

Vincular a la Secretaría de Marina con otras entidades públicas y privadas involucradas en el impulso, fortalecimiento y desarrollo de la investigación científica y tecnológica para explotar eficaz y racionalmente los recursos de las zonas marinas mexicanas. Repercutir positivamente en el desarrollo económico del país protegiendo el patrimonio marítimo para que los mexicanos lo aprovechen en su beneficio.

Aunado a lo anterior, la Armada desarrolla operaciones de apoyo para proteger la vida humana en

el mar y garantizar el cumplimiento de la normatividad en materia de protección del medio ambiente y explotación de recursos. Esto influye directamente en el desarrollo de las actividades pesqueras, turísticas, de transporte e investigación en el medio marítimo.

f]. *Ampliar profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.*

Promover temas de interés nacional en América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Medio Oriente y África, mediante el fortalecimiento o establecimiento de mecanismos de diálogo, concertación política y cooperación, así como de planes y programas bilaterales y multilaterales que apoyen el desarrollo económico y social de México y permitan enfrentar desafíos de orden internacional, sobre todo en el diseño de una estrategia para enfrentar la delincuencia organizada.

g]. *Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.*

Impulsar una política de migración internacional de largo plazo, coherente con los principios de la política exterior de México que, a partir de la consideración de la pluralidad de las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, defina con claridad los mecanismos de entendimiento y de regulación migratoria con otras naciones y organizaciones internacionales y que defienda los derechos de los mexicanos en el exterior y fortalezca su sentido de pertenencia. Participar activamente en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los connacionales, en el ámbito de la competencia laboral internacional.

Formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México. Por otra parte, elevar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios.

7.3.2. Seguridad nacional

Diagnóstico

En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.

La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado.

El proceso de democratización del régimen político mexicano plantea la exigencia indispensable de salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Una visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene como corolario el diseño de una política de seguridad nacional. La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático.

El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

Por esta razón se presenta la impostergable necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población.

En este sentido es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prevenir aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio.

El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.

Los efectos adversos de los fenómenos naturales hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la vida y las propiedades de la población.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia.

A partir de esta valoración se buscará establecer un sistema de investigación y análisis sobre los riesgos que amenazan la seguridad nacional que contribuya a preservar y consolidar dicha seguridad dentro del nuevo arreglo democrático.

Objetivo rector 2: diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la

coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo federal.

Estrategias

a]. *Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.*

Dar coherencia, unidad y amplitud de visión a la estrategia de seguridad nacional, elaborar definiciones actualizadas de interés y de seguridad nacional que se identifiquen con los propósitos del nuevo arreglo democrático del país y someter a los aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.

b]. *Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.*

Las acciones a cargo de las instancias del Ejecutivo federal habrán de realizarse con base en una precisión de principios rectores de defensa de la seguridad nacional y con una identificación clara de los riesgos, presiones y adversidades.

Asimismo, habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectarla: la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización. Otra consideración es que en una sociedad plural como la mexicana, donde conviven distintos intereses, el Estado tiene la obligación de afrontar los desafíos y riesgos producto de la interacción y posible fricción entre los mismos, con políticas y estrategias en los que siempre prevalezca el Estado de derecho como premisa de acción.

c]. *Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.*

Realizar un análisis exhaustivo de los riesgos a la seguridad nacional que posibilite la elaboración de una agenda de riesgos sistematizada, a fin de diseñar las políticas para su prevención y contención. Coadyuvar en el sostenimiento de una visión estratégica que defina políticas de Estado que conduzcan el progreso económico, social, cultural, tecnológico y político del país.

d]. *Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.*

Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional y de la promoción del interés nacional.

e]. *Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.*

Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por guardar una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de derecho. Además, las agencias de inteligencia del Eje-

cutivo federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional.

7.3.3. Gobernabilidad democrática

Diagnóstico

La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades metaconstitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública. La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades federales y estatales se fue alejando del espíritu constitucional.

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada. En ocasiones, el sistema político no supo estimular el papel que a los ciudadanos corresponde desempeñar en toda democracia.

La creciente complejidad de la sociedad mexicana fue dando origen a un mayor cúmulo de demandas de corte diverso que, aunadas a la construcción de nuevas reglas para la competencia político-electoral, dieron lugar a una integración plural de los cargos de elección popular.

El Estado mexicano enfrenta hoy nuevos desafíos y necesidades que plantean las circunstancias actuales. Por otra parte, es posible incrementar la eficacia con que el Estado satisface el interés público y contribuye al bienestar de los mexicanos. A lo largo de décadas se han acumulado insuficiencias e inconsistencias en el sentido y contenido de algunos de los preceptos constitucionales. Por ello, es necesario emprender una revisión exhaustiva, crítica y plural de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El perfil de la cultura política predominante no corresponde al que requiere la vigencia y subsistencia de un sistema político democrático. Dentro de los factores que, a lo largo de décadas, han dado lugar a esta situación se encuentran las insuficiencias de nues-

tra democracia, las actitudes autoritarias, el paternalismo, la omnipresencia del Estado, el clientelismo, los bajos niveles educativos con que ha contado la población, la ausencia de una contribución sistemática a la formación ciudadana por parte del sistema educativo nacional, la escasez de prácticas ciudadanas, la insuficiente identificación de la población con los partidos políticos, el desprestigio de la política, los bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como la insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y la televisión.

Si bien en los últimos años el Instituto Federal Electoral ha emprendido importantes esfuerzos en la promoción de la educación cívica, todavía no se ha logrado la suficiente articulación de esfuerzos con el Ejecutivo federal y, asimismo, la interacción de la Secretaría de Gobernación con la Secretaría de Educación Pública ha sido marginal y distante. De acuerdo con indicadores correspondientes al periodo 1997-2000, la alta participación electoral contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales y cívicas y a otras actividades no lucrativas.

Participación electoral de los ciudadanos en elecciones presidenciales, 1982-2000

Año	Lista nominal (miles de personas)	Total de votos (miles de personas)
1982	32 386.0	20 956.8
1988	38 487.0	17 992.2
1994	45 729.1	33 782.6
2000	58 782.7	37 601.6

FUENTE: IFE.

A pesar de su actividad, la sociedad civil aún no despliega toda su fuerza y vigor. En los ciudadanos existe un enorme potencial que no ha sido debidamente incentivado ni capitalizado en favor del desarrollo político y social del país. La falta de un marco normativo que fomente las actividades de desarrollo social constituye un ejemplo.

Por otra parte, se carece de figuras de democracia directa en el nivel federal, como son el referéndum y el plesbicio. Los ciudadanos no han contado con un entorno favorable ni con condiciones de ex-

perencia que favorezcan su capacidad para articular sus esfuerzos con los desarrollados por otros individuos en pos de una causa común.

El libre flujo de la información es condición necesaria de una gobernabilidad democrática. En México el acceso a información de fuentes oficiales estuvo restringido sin que existiese un marco regulatorio que precisara las condiciones para que los ciudadanos pudieran tener acceso a información en poder de autoridades gubernamentales. Por otra parte es necesario fortalecer la función social que corresponde desempeñar a la radio y la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados por el Estado. Por lo que respecta a los medios propiedad del Estado existe un potencial que no ha sido suficientemente aprovechado, observándose cierta descoordinación.

La falta de continuidad en la instrumentación de políticas públicas en materia religiosa ha impedido garantizar a plenitud el ejercicio de la libertad de creencias y de culto, así como consolidar la cultura de la tolerancia y respeto a la pluralidad religiosa, en el contexto de una sociedad abierta y plural. Ello ha dificultado que se reconozca y entienda cabalmente el aporte sociocultural de las religiones y valorar, en su real magnitud, la acción ministerial de las instituciones religiosas. Se carece de mecanismos institucionales, eficaces y transparentes, que permitan articular la colaboración en diversos ámbitos entre las tareas públicas y las realizadas por las instituciones religiosas.

Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en

una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

Estrategias

a]. *Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.*

Se partirá del principio de que el gobierno debe tener como fuente y destino al ciudadano. En consecuencia, se promoverá la cabal observancia de los mandatos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La democratización del ejercicio del poder público guiará las tareas de la administración pública federal. Para ello, se pondrá especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política. La administración pública federal cuidará prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos y dará seguimiento especial a las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirija a autoridades del Ejecutivo federal. Se alentará la expresión de la pluralidad social y política, incluyendo la manifestación del carácter pluricultural de la nación originado a partir de sus pueblos indígenas. El Ejecutivo alentará la existencia de un entorno político abierto y dinámico. Se privilegiará el diálogo para construir convergencias y alcanzar acuerdos que impulsen la consecución del interés colectivo. Se otorgará la debida consideración a las demandas legítimas y se dará adecuado procesamiento a los conflictos. Como parte del proceso de democratización se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía. Además, se manejará de manera transparente y eficiente la administración pública federal.

b]. *Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.*

Se impulsarán cambios en el Estado mexicano, para consolidar una relación democrática con la sociedad. Un aspecto que se privilegiará es la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde

la base social. Asimismo, se buscará fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima expresión de intereses. De manera complementaria se fortalecerá el sistema de representación política. Como parte del proceso de ajustes fundamentales al Estado, se trabajará para lograr una mayor eficiencia en el servicio público. Los ajustes de naturaleza constitucional que implique la reforma del Estado se impulsarán mediante la generación de convergencias políticas como parte de un proceso de revisión integral de la Constitución.

c]. *Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.*

Se propiciará un diálogo permanente con los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y se contribuirá a que tenga lugar una relación constructiva, digna y transparente. Con el fin de incrementar la participación de los ciudadanos vinculada a los partidos y de fortalecer la vida interna de éstos conforme a principios democráticos, se fomentará la cultura democrática entre los mexicanos.

Por otra parte, se promoverán reformas para mejorar el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales. Asimismo y dentro del ejercicio de las atribuciones propias del Ejecutivo, se contribuirá a la vigencia efectiva del orden jurídico electoral. Para extender las vinculaciones de los partidos con los mexicanos, se promoverá la ampliación del cuerpo electoral mediante la incorporación a éste de los connacionales radicados en el extranjero. En estricto apego a las atribuciones legales del Ejecutivo, se coadyuvará con las instituciones responsables en la optimización del uso de las prerrogativas de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales.

d]. *Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.*

Se pondrá especial énfasis en conducir los asuntos de la política interior mediante formas democrá-

ticas del ejercicio del poder público. Con este propósito se reorientarán los programas y las tareas de la administración pública federal para que su trabajo contribuya a construir la nueva gobernabilidad democrática y fomente la legitimidad de las instituciones públicas. Particular prioridad tendrá la redefinición de la misión de la dependencia que tiene a su cargo la conducción de la política interior, a partir del replanteamiento de los valores que inspiran su acción.

La Secretaría de Gobernación dará especial importancia a la responsabilidad que le asigna la ley de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y de dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

e]. *Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.*

Apoyaremos al ciudadano para que se convierta en fuerza motora de la transformación del país. A partir de un diagnóstico de la cultura política y de la identificación de los factores que la explican, se fomentará la difusión de una cultura cívica que dé sustento a la gobernabilidad democrática. Para contribuir a esta estrategia, se ampliará el acceso de la población a la educación en general y, de manera particular, se definirá como prioridad del sistema educativo la formación cívica. En el fomento de la formación ciudadana se privilegiará la concertación intergubernamental e interinstitucional. Se incentivará que los ciudadanos sean constructores de su propio destino comunitario y se desenvuelvan de manera activa, informada, responsable y comprometida en la defensa y promoción tanto del interés público como de sus intereses legítimos, particulares y de grupo. Como parte del proceso y para fomentar la participación de los ciudadanos en la política, se contribuirá al fortalecimiento de un sistema de partidos que refleje la pluralidad del país.

Se difundirán desde el Ejecutivo los derechos, prerrogativas y deberes ciudadanos fundamentales, para contribuir a que los mexicanos estén en mejores condiciones de interactuar con su gobierno, de hacer valer sus intereses legítimos, de desenvolverse en la vida

pública y de someter a sus autoridades a una efectiva rendición de cuentas. Se pondrá especial cuidado en fortalecer, con hechos y actitudes, la credibilidad de las autoridades gubernamentales y la confianza de la población en sus instituciones de gobierno.

f]. *Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.*

Para vigorizar la actividad social, política y económica en nuestro país, se promoverá una mayor participación ciudadana. En aplicación del principio de subsidiariedad se abrirán nuevos espacios a la acción social. Se buscará contribuir a que los ciudadanos tengan acceso a más información y dispongan de mayores capacidades y destrezas de manera que ello les faculte a participar en los asuntos públicos con mayor intensidad y contribuya a que lo hagan conforme a un sentido de corresponsabilidad y de compromiso para con el interés público.

Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la administración pública federal. Se reforzarán los canales de comunicación del Poder Ejecutivo Federal con la sociedad, incluidos los de la propia Oficina de la Presidencia. Se estimulará la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

g]. *Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.*

La administración pública federal respetará de manera irrestricta las libertades de expresión y de prensa, independientemente de que las opiniones se formulen y difundan desde una perspectiva crítica a la actuación o el desempeño del Poder Ejecutivo Federal.

h]. *Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.*

Se pondrá en marcha una nueva política de comunicación social del Ejecutivo que informe de manera oportuna a la sociedad sobre las acciones de la administración pública federal, para que la ciudadanía esté en mejores condiciones de analizar y evaluar las políticas públicas y se fortalezca la legitimidad de las instituciones. Se promoverá una nueva relación entre los medios de comunicación, la ciudadanía y el Ejecutivo federal que refleje el sentido humanista y de cercanía a la población de las instituciones. Para ello se coordinará eficazmente la política de comunicación social de la administración pública federal, se fortalecerá la instancia de comunicación social de la Presidencia de la República y se promoverá una eficiente administración y utilización de los tiempos oficiales. Además, se instrumentará una política dirigida a dar transparencia al gasto en materia de comunicación social de la administración pública federal.

i]. *Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.*

Las dependencias y entidades de la administración pública federal desplegarán esfuerzos para difundir información de interés público con la que cuenten. En cuanto a solicitudes de información, se garantizará la absoluta transparencia y oportunidad en el manejo y acceso de los ciudadanos a documentos emitidos por fuentes oficiales del Poder Ejecutivo Federal que sean de interés público, sin más restricciones que las que establezca el marco jurídico con el objeto de proteger el interés nacional y la vida privada de las personas. Se promoverá el establecimiento de nuevas normas que regulen esa apertura a los ciudadanos interesados en la gestión pública, de manera que éstos puedan conocer y vigilar las acciones de las autoridades. Se contribuirá a la modernización de los sistemas con los que operan los archivos que resguardan y catalogan la información originada en instancias gubernamentales.

j]. *Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.*

Se garantizará y fomentará el ejercicio pleno de la libertad de creencias y de culto, a la vez que se preservará el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias. A partir del reconocimiento de la labor social de las iglesias y de la aportación sociocultural de las religiones, éstas se facilitarán, se favorecerá el desarrollo integral de las asociaciones religiosas, así como su participación en programas afines con el desarrollo sustentable y se contribuirá a la preservación del patrimonio cultural de carácter religioso.

Se dará mayor transparencia a las actividades del Ejecutivo federal en la aplicación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Asimismo, se impulsará la revisión del marco legal en la materia, con la premisa de preservar el carácter laico del Estado y el apego al principio de separación entre el Estado y las iglesias. Por otra parte, se promoverá la convivencia respetuosa y tolerante entre éstas. Se fomentará, con esquemas de trato igualitario, la interlocución del Poder Ejecutivo Federal con las instituciones religiosas. También se favorecerá la colaboración entre los tres órdenes de gobierno que contempla la ley de la materia. Se fomentarán mecanismos para facilitar el acceso de asociaciones religiosas a instalaciones de centros de salud, de asistencia social y de readaptación social para atender peticiones de particulares sobre asistencia espiritual.

7.3.4. Relaciones entre los poderes de la Unión y un auténtico federalismo

Diagnóstico

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido

escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país.

El desequilibrio entre los poderes se expresó en un ineficiente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a la vez que debilitó la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

El gobierno federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios. La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios geopolíticos han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social y político. La capacidad de las instancias locales de gobierno para, por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.

En el último lustro se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social, al tiempo que se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas y se crearon las transferencias condicionadas vía el Ramo 33. La mayor debilidad de este proceso es que

se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado.

**Aportaciones y participaciones federales
a las entidades federativas como proporción
del PIB, 1982-2000
(millones de pesos corrientes)**

Año	Aportaciones y participaciones federales
1982	1.8
1983	2.1
1984	5.4
1985	5.3
1986	5.0
1987	5.1
1988	6.3
1989	5.6
1990	6.0
1991	5.9
1992	6.1
1993	6.3
1994	6.3
1995	5.9
1996	6.2
1997	6.6
1998	6.5
1999	7.0
2000	7.2

FUENTES: INEGI, El ingreso y el gasto público en México (varios años); Sistema de Cuentas Nacionales de México; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, 4º trimestre de 2000.

Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada una de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de

decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

Estrategias

a]. *Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.*

El Ejecutivo federal coadyuvará a la construcción de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión, guardando, siempre, el respeto debido a los ámbitos de competencia de los poderes Legislativo y Judicial. Adicionalmente se contribuirá al proceso de vigorización del Poder Judicial, considerando que este último es un elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar al poder público que ejerce la autoridad estatal y para regular relaciones intergubernamentales en el marco de lo dispuesto por la Constitución.

b]. *Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.*

Se coadyuvará en la renovación del marco normativo que rige la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los poderes de la Unión. Simultáneamente, se favorecerá el fortalecimiento de la imagen de los tres poderes de la Unión, de manera que las percepciones públicas sobre los mismos refuercen la legitimidad necesaria para que el poder del Estado sirva con eficacia al interés público. Por otra parte, el Ejecutivo concebirá los tiempos oficiales que corresponden al Estado mexicano en la radio y la televisión como espacios, bajo la administración del Ejecutivo federal, en cuyo uso tienen participación los tres poderes de la Unión.

c]. *Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.*

En el ámbito de las responsabilidades que comparte con alguno de los otros poderes de la Unión, el Ejecutivo federal contribuirá a que se favorezca la promoción del interés público. En aquellos asuntos que sean de especial prioridad para la nación se hará especial énfasis en propiciar acuerdos del Ejecutivo federal con el Congreso de la Unión y con cada una de sus cámaras en un espíritu de corresponsabilidad. Simultáneamente, se alentará una estrecha relación del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en los espacios de interacción establecidos en la Constitución y en las leyes. Para aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial Federal se someterán a consideración del Congreso reformas legales que den lugar a penas alternativas al encarcelamiento, tratándose de delitos menores. Se iniciarán reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, se promoverá una política de apoyo y promoción de la defensoría de oficio, misma que incluirá esfuerzos para extenderla al fuero común y fortalecerla mediante esquemas de capacitación y de mayor remuneración. En el ámbito de la procuración de justicia, se hará más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al Ministerio Público Federal y se simplificarán los procedimientos ante éste. Para disminuir la carga de asuntos administrativos que terminan siendo resueltos con intervención del Poder Judicial Federal, se pondrá énfasis en la simplificación de los trámites y procedimientos administrativos y se crearán mecanismos que fomenten el sentido de responsabilidad de los ciudadanos para con sus obligaciones administrativas.

d]. *Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.*

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del

gobierno federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

e]. *Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.*

Se impulsará un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

f]. *Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.*

Se impulsarán mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

g]. *Impulsar el federalismo en materia económica.*

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

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

Se transferirán atribuciones y responsabilidades educativas del gobierno federal y se compartirá ma-

yormente el desahogo de la función educativa con los diversos órdenes de gobierno y con los agentes involucrados en el proceso de formación de las personas y la sociedad en general.

7.3.5. Población y protección civil

Diagnóstico

No obstante los esfuerzos desplegados en materia demográfica, los retos son todavía enormes; con 100 millones de habitantes en la actualidad, la población de México seguirá creciendo y se prevé que en el año 2025 contará con 26 millones de personas más, lo que traerá consigo una cada vez mayor demanda de empleo y de servicios esenciales, fuertes presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales que será necesario prevenir y contener y asignar cuantiosos flujos de inversión para atender las necesidades de la población. En el futuro mediano la estructura por edades de la población continuará envejeciendo gradualmente, lo que se traducirá en un peso relativo y absoluto creciente de los adultos y adultos mayores. Asimismo, la población seguirá concentrándose cada vez más en las poblaciones del país, profundizando con ello el proceso de urbanización, lo que exigirá satisfacer los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Por su parte, el patrón de distribución territorial de la población en las zonas rurales, que se dispersa en miles de pequeñas localidades, continuará dificultando acercarle la oferta de servicios esenciales a sus residentes. Por ello, se requiere armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

La política de población se caracteriza por tener tanto una orientación multisectorial como un carácter de política pública de Estado. Ésta tiende a la evolución del cambio demográfico y sus múltiples determinantes y opera mediante la instrumentación de acciones en los ámbitos de la salud reproductiva y la planificación familiar, de la educación y comunicación sobre población y del desarrollo regional, entre otras.

Las acciones propias de la planeación demográfica son una referencia fundamental de todas las ac-

ciones y programas de gobierno y aportan elementos indispensables mediante la previsión de escenarios futuros para la formulación de las políticas de desarrollo económico y social. De cumplirse la evolución demográfica prevista por el Consejo Nacional de Población, la población mexicana alcanzaría cerca de 108 millones de habitantes en 2006 y cerca de 126 millones en 2025, lo que implica una desaceleración del crecimiento natural de 1.73% en la actualidad a 1.43% en 2006 y a 0.76% en 2025. Debido a la escala y al ritmo de crecimiento previsto, México enfrentará en los próximos años el desafío de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

El tránsito de una estructura joven a otra más madura continuará acentuándose en el futuro, lo que se reflejará en una disminución del tamaño de la población de menores de 15 y en una gradual estabilización y posterior reducción de la población de 15 a 24 años, así como en el continuo aumento de la población de adultos (25 a 64 años) y adultos mayores (65 años y más). Estas tendencias ofrecen nuevas oportunidades y condiciones más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos y simultáneamente plantean algunos desafíos emergentes que obligarán a evaluar de manera permanente los criterios de asignación de los recursos públicos. De hecho, la evolución demográfica prevista favorecerá la entrega de servicios de cobertura universal y de mejor calidad a las nuevas generaciones de niños y adolescentes. Sin embargo, también representará un enorme desafío debido a los cuantiosos requerimientos de empleo y viviendas que demanda la población joven y adulta, al tiempo que impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura de salud y seguridad social para garantizar un sustento digno a la población de edad avanzada.

Todos estos retos conllevan la necesidad de desplegar un trabajo imaginativo y responsable que contemple como premisa básica la de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, basado, entre otras muchas estrategias, en los esfuerzos dirigidos a armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable.

En cuanto al registro y acreditación de la identidad de las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el exterior, hoy día no se

cuenta aún con el Registro Nacional de Población que estará integrado por el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana. No se ha asignado la Clave Única de Registro de Población (CURP) a todos los mexicanos así como a los extranjeros residentes en el país. No se ha concluido la modernización de los registros civiles en todo el territorio nacional, ni se cuenta con la información de los nacionales que no se encuentran inscritos en el Registro Civil. No se cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria que permita iniciar la conformación de la Base de Datos del Registro Nacional de Población para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana (CIC) y la Cédula de Identidad Personal (CIP).

En materia de protección civil existe un escenario de riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre. Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades: falta de información y difusión, así como de una cultura de la prevención entre la población; una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización; débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información; insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes); débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil; rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada; faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales, hay una incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños. Finalmente, otra limitante del sistema es que el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.

Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial

Estrategias

a]. *Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.*

La consecución de los objetivos y metas de la política de población descansa en la promoción de acciones dirigidas a garantizar el ejercicio pleno del derecho de las personas a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, de acuerdo con sus deseos, valores y situación particulares. También se sustenta en estrategias orientadas a incidir en la orientación de los flujos migratorios interestatales y hacia el extranjero, mediante el fortalecimiento de las ventajas competitivas y el desarrollo socioeconómico de las diversas regiones del país, de manera congruente con los criterios del ordenamiento territorial sustentable. Además, la política de población se apoya en programas de información, difusión, educación y comunicación en población dirigidos a favorecer la toma de decisiones libres, informadas y responsables en materia poblacional.

Finalmente, para potenciar su alcance y eficacia, es preciso que esta política pública garantice la integración de consideraciones y criterios demográficos en las políticas, planes y programas de desarrollo, al tiempo que sus programas adquieran expresión particular en cada estado de la República y en cada municipio, mediante una más intensa coordinación interinstitucional, la descentralización de sus programas y el impulso a una más amplia participación ciudadana.

b]. *Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.*

Se integrará la información, creando la infraestructura y definiendo estándares para establecer normas, métodos, procedimientos técnicos y sanciones en materia de registro de población e identificación

personal, que permita la acreditación y certificación fehaciente de la identidad de los mexicanos y de los extranjeros radicados en México, así como la expedición de los documentos de identidad. Se fortalecerá el funcionamiento del Registro Civil, incrementando los espacios de comunicación e intercambio para fortalecer los acuerdos y mantener su actualización permanente. Se utilizarán técnicas modernas en los procesos y en la base de datos de la Clave Única de Registro de Población, instrumentando mecanismos de automatización, aplicando la normatividad para verificar el cumplimiento de lineamientos para la asignación de la clave y su incorporación a la base de datos del Registro Nacional de Población.

c]. *Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.*

Se mejorará la eficacia preventiva y operativa del Sistema Nacional de Protección Civil y de las unidades de Protección Civil emplazadas en todo el país; identificando y mejorando el conocimiento de amenazas y riesgos en el nivel comunitario; promoviendo la reducción de la vulnerabilidad física; fomentando la corresponsabilidad, coordinación y comunicación de los tres ámbitos de gobierno, sectores social y privado, y población en general; fortaleciendo la investigación aplicada para desarrollar o mejorar tecnologías para mitigar los riesgos; implantando una política y cultura de autoprotección; desarrollando y procurando apoyos técnicos y financieros para mitigación y recuperación, y dando atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la población.

7.3.6. Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo

Diagnóstico

La corrupción es uno de los grandes problemas del mundo, que deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones. En el ámbito nacional es una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos.

Se propicia por la existencia de un marco normativo excesivamente regulatorio que, paradójicamente, permite e incluso fomenta la discrecionalidad en la toma de decisiones del servidor público, y por la falta de honestidad en la prestación de servicios públicos.

Esto ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental que repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

Por ello, una de las prioridades del nuevo gobierno es la prevención y el combate a la corrupción y a la impunidad, mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, México se ubica en un sitio nada favorable, con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubica en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.

Puesto que estos índices reflejan la situación de la esfera pública en México, las estrategias y las acciones dirigidas a enfrentar la corrupción y disminuir significativamente sus niveles actuales son de la mayor relevancia.

El costo de la corrupción es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causan a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones.

No obstante la apreciación correcta de la ciudadanía respecto de la corrupción que priva en una proporción significativa de la actividad pública, en el seno de las instituciones gubernamentales se cuenta con información limitada sobre las áreas proclives a la corrupción y se observa una clara resistencia a reconocer y documentar conductas irregulares. Esto se debe, en gran medida, a la ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de los servidores públicos y de la propia ciudadanía para advertir y denunciar conductas irregulares.

Por otra parte, los mecanismos e instancias de control existentes no habían sido orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad; se carece de mecanismos que permitan controlar y mejorar los procesos, de sistemas de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la

prestación de los servicios públicos y se ha puesto un gran énfasis en la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas irreparables de recursos.

Si bien la participación ciudadana se ha incrementado en los últimos años por medio de mecanismos como la contraloría social y los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la sociedad. Lo anterior sugiere la necesidad de revisar y ampliar sustancialmente los espacios para que la ciudadanía participe de una manera activa y permanente en el diseño, la ejecución y la evaluación de la actividad pública.

Un aspecto que merece especial atención, referido también a la ciudadanía, es el muy limitado aprovechamiento de la organización de la sociedad, en distintos organismos privados y sociales, para establecer actividades de colaboración dirigidas a la solución de problemas de corrupción en aspectos específicos y en el logro de una mejora permanente de los servicios públicos.

La sociedad piensa que existe un alto porcentaje de impunidad en las decisiones para sancionar a los funcionarios públicos que incurrieron en conductas ilícitas, debido, entre otros factores, a los procesos burocráticos y a la falta de efectividad en la aplicación de la ley. Esto exige abandonar esquemas obsoletos de investigación y sanción que no van al origen de los problemas.

A pesar de que se han hecho esfuerzos recientes para informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las instituciones, la información no ha sido del todo clara, ni oportuna, ni confiable en lo relativo a la gestión gubernamental.

Finalmente, es importante destacar la limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos y actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar su asunción de responsabilidades mayores. Además, un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño.

Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la administración pública federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

Estrategias

a]. *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.*

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la administración pública federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno

federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción.

b]. *Controlar y detectar prácticas de corrupción.*

Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

c]. *Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.*

Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo federal en el combate a dicha lacra.

d]. *Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.*

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación

y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción.

Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional.

e]. *Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.*

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

7.3.7. Seguridad pública

Diagnóstico

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1 000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han prolifera-

do dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias

a]. *Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.*

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de

reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

b]. *Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.*

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policíacos; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

c]. *Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policíacos.*

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d]. *Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.*

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

e]. *Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.*

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

7.3.8. Procuración de justicia

Diagnóstico

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000)

la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública, situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61 214 en 1995 a 71 505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada "cifra negra del delito", es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1 724 agentes del Ministerio Público y 4 414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1 620 y 3 180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condena-

toria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la renovación e innovación institucional controlada partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

Estrategias

a]. *Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia*

pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

b]. *Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.*

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los

delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignoratoria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con ésas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva administración pública federal.

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

c]. *Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.*

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución. La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

d]. *Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.*

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de

delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos: 1]. La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional. 2]. Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad de-

lictiva de su competencia. 3]. Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estarán sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad. Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal.

Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.