

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO



TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI

2



SENADO DE LA REPUBLICA



LA LEGISLATURA



200 100
INDEPENDENCIA
REVOLUCION

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

2

TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI



SENADO DE LA REPÚBLICA



INSTITUTO **BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera

PRESIDENTE

Sen. René Arce Islas

SECRETARIO

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti

SECRETARIO

Sen. Ricardo García Cervantes

SECRETARIO

SECRETARÍA TÉCNICA

Lic. Enrique León Martínez

SECRETARIO TÉCNICO

GRUPO EJECUTIVO DE DIRECCIÓN

Lic. Raúl López Flores

Director General de Estudios Legislativos:
Investigaciones Sociales

Dr. Luis Mendoza Cruz

Director General de Estudios Legislativos:
Gobierno y Administración Pública

Lic. Fernando Pérez Noriega

Director General de Estudios Legislativos:
Política y Estado

Enciclopedia Política de México. Tomos I a VIII.

Instituto **Belisario Domínguez**. Senado de la República, LXI Legislatura

Coordinador general de la obra:

José de Jesús Covarrubias Dueñas

Diseño de portada e interiores:

Diseño3 / León García, Carmen Alegría, Yvette Bautista

Impresión:

Diseño3 y/o León García Dávila. Valle de San Juan del Río No. 10, Col. Vista del Valle, Naucalpan,
Estado de México, CP 53290.

Primera Edición, agosto 2010

D.R. © Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010

Xicotencatl No. 9, Col. Centro,

Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06018, México, D.F.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

2

TOMO II

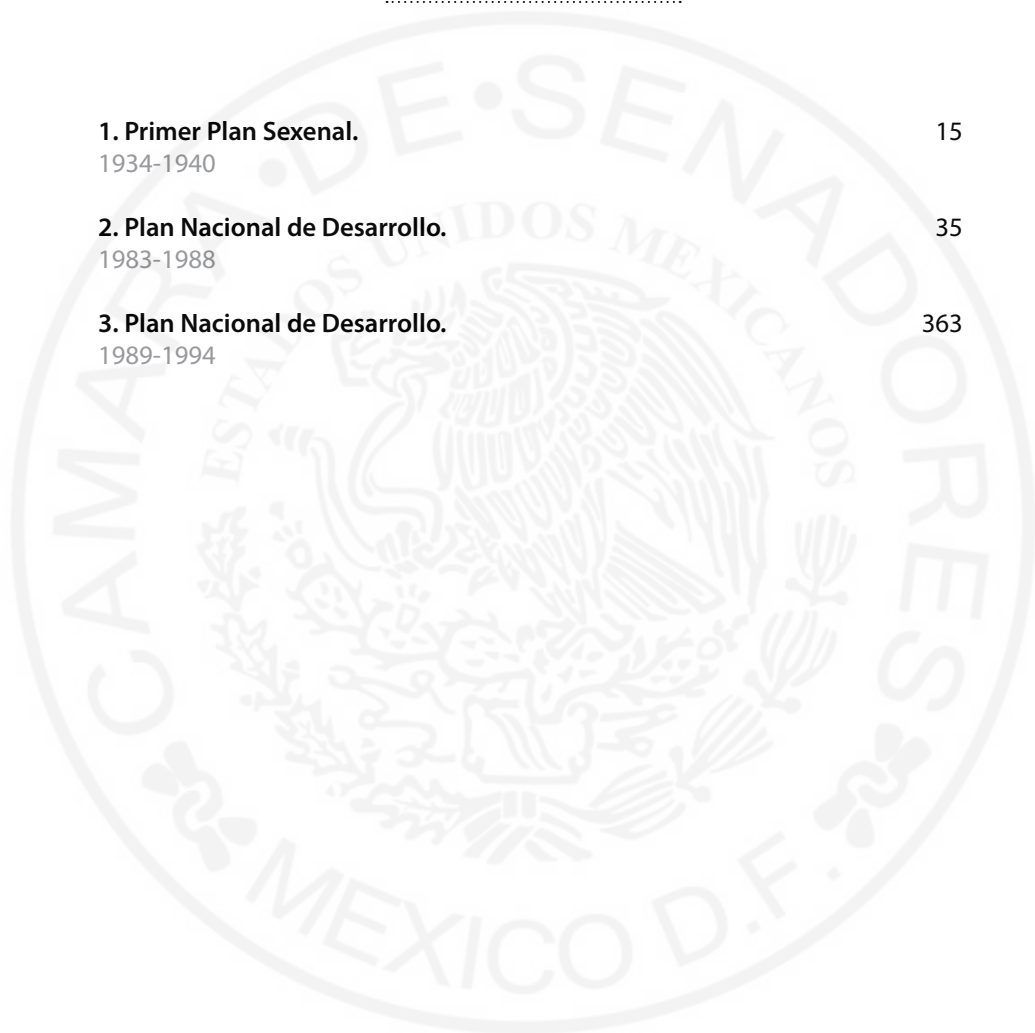
PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI

OBRA CONMEMORATIVA DE LOS
200 AÑOS DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO
100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS
COORDINADOR GENERAL DE LA OBRA

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 1. Primer Plan Sexenal. 1934-1940 | 15 |
| 2. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988 | 35 |
| 3. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994 | 363 |



INTRODUCCIÓN

LA PLANEACIÓN NACIONAL EN MÉXICO NO HA SIDO MUY PROLÍFICA, EN CUANTO A LOS PRINCIPALES proyectos del Siglo XIX, se encontraba el de Francisco Severo Maldonado y después el de Josef Mariano Otero Mestas; Manuel Dublán, ministro y asesor de Porfirio Díaz Mori, realizó algunas planeaciones de carácter económico, pero no fueron integrales.

A partir de la Revolución de México, los gobiernos que le precedieron y ante los escenarios de los EUA y la Europa que debía ser reconstruida, se conformó el primer proyecto de planeación nacional en 1933 en una reunión del Partido Nacional Revolucionario.

Así, se elaboró el *Primer Plan Sexenal, 1934-1940*, siendo el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río. Dicho Plan tenía los puntos de la presentación, introducción, el tema del propio plan sexenal, el asunto de la educación, gobernación, el ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y el asunto de las obras constructivas de las comunidades.

En la presentación, se enfatiza que dicho programa de gobierno sexenal, primero de la revolución, se tendría como finalidad primordial, la elevación del nivel de vida del pueblo de México y se explica quienes contribuyeron a la creación de dicho plan, a través del CEN del PNR. Así, se consideró que los temas principales que se debían de trabajar, eran salubridad pública, agricultura, fomento, educación, gobernación, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, ejército nacional y obras públicas.

En el ramo educativo, se realizó una propuesta para incrementar, de manera progresiva el presupuesto dedicado a dicho ramo; de igual forma, se enfatizó la orientación educativa a lo científico y pedagógico profesional de los educadores; a la orientación social; a la escuela laica y la necesidad de mejorar la higiene en los planteles educativos del país; se articulaba dicho proyecto al artículo tercero de la Constitución de México.

Se enfatizaba la creación de las escuelas rurales y también se proyectó la construcción de más escuelas en todos los niveles, grados y urbanas y rurales, con el concurso de la Federación, los estados y municipios de la República.

En el ramo de Gobernación, se proyectó la construcción de tribunales para menores de 18 años; la creación de la policía preventiva; el fomento de instituciones de beneficencia pública, con especial énfasis en los ancianos, mujeres y desempleados; combate a la prostitución, a la apología de los delitos y la disminución del alcoholismo.

Se establecieron medidas para la inmigración, en especial, que hubiese un control sobre el ingreso de los extranjeros al país y en particular, sobre las actividades que éstos realizarían dentro del territorio nacional.

En cuanto al Ejército Nacional, se planteaba la necesidad de modernizar al Ejército, a la capacitación de sus integrantes, mejorar la distribución de los efectivos en el país y aprovechar los contingentes del Ejército Nacional en la realización de obras públicas que llenaran las necesidades sociales.

Se ordena que las Relaciones Exteriores del país, se realizaran en la estricta observancia de los principios de la Constitución de 1917, se ratificaba la observancia de la Doctrina Estrada, el que las naciones fuesen soberanas y se determinaran sus formas de gobierno y representantes en la forma que decidiera cada pueblo; de igual forma, se proscribía el uso de la fuerza entre los Estados, se fomentaba la amistad y las buenas relaciones en la solución pacífica de las controversias y se pedía el fomento del comercio y la cooperación internacional.

En cuanto al programa de Hacienda y Crédito Público, se hacía un análisis de los ingresos, los egresos, la moneda y el crédito y seguros, entre otros, como los principales factores que se debían considerar para los efectos de determinar las políticas que implementaría el Gobierno en dichas áreas y se pretendía fortalecer y estimular a los agricultores, los trabajadores, los empresarios y a todos los sectores del país, a través de bancos de créditos populares para que desarrollasen sus actividades.

En el apartado de las obras para las comunidades, las prioridades eran la construcción de escuelas, campos deportivos, granjas escolares, pequeñas empresas, carreteras vecinales, reforestación; infraestructura urbana y rural, como agua potable, drenaje, mercados, rastros, hospitales y casas de maternidad, de manera principal.

Concluía dicho plan, señalando que las autoridades de los diversos niveles de gobierno se coordinarían para el cumplimiento del plan, en especial, el gobierno federal y los de los Estados de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, se elaboró en la Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, contenía una presentación y diez capítulos, que se referían a un aspecto introductorio de la planeación en México; la política del Estado Mexicano; el contexto nacional e internacional; el propósito nacional y su objetivo de desarrollo; la estrategia económica y social; la política económica y general; la política nacional; las políticas sectoriales; la política regional y la participación social.

En el apartado primero, se conceptualizaba la planeación en México, la consulta popular realizada durante la campaña presidencial, el sistema de planeación democrática, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), como resultado de la participación social y el contenido del (PND).

Lo relativo al segundo capítulo, se establecía la política del Estado Mexicano y la Constitución como el proyecto nacional y el hilo orientado del Gobierno; las fuerzas armadas y la seguridad nacional; la reforma jurídica y de la impartición de la justicia y la política exterior, con una metodología específica para tratar cada asunto.

Respecto del capítulo tercero, se especificó el contexto nacional e internacional, su evolución y el potencial de desarrollo del país en dicho ámbito; los problemas estructurales de la economía de México, señalando los de cada sector; los problemas en su momento de la economía y la situación y las perspectivas de la economía internacional. En el apartado cuarto se trató el asunto del propósito nacional y el objetivo del desarrollo.

El capítulo quinto, se señaló la estrategia económica y social, enfocada a la recuperación de la capacidad de crecimiento y la elevación de la calidad del desarrollo, a partir de la reordenación económica y el cambio estructural, el cual se encaminó al crecimiento económico y su redistribución, a la modernización del aparato productivo, a la descentralización de las actividades económicas para mejorar el bienestar de la población, al financiamiento para activar la producción y a la priorización de las mismas; potencializar las actividades productivas y consolidar al Estado como Rector del desarrollo económico e impulsado a los demás sectores, en especial, al privado y al social.

Con referencia al capítulo sexto, se enfocó a la política económica en general, al estudio de su contexto; a las perspectivas macroeconómicas 1983-1988; con la metodología de diagnóstico, propósitos y lineamientos, se planteó la política del gasto público; la política de la empresa pública; la política del financiamiento del desarrollo; la vinculación con la economía mundial y la capacidad y productividad.

En cuanto al capítulo séptimo, la política nacional, se establecieron los objetivos del empleo y la distribución del ingreso en el marco de la política social; la educación, cultura, recreación y el deporte; alimentación y nutrición; salud; seguridad social; desarrollo urbano y vivienda y ecología.

Al desarrollarse el capítulo octavo, políticas sectoriales, se plantearon las formas de desarrollar el sector rural de manera integral, a través de una Reforma Agraria integral y mediante políticas adecuadas en el tema del agua, en cuanto a la pesca y los recursos del mar, los bosques y selvas, el desarrollo industrial y del comercio exterior, los energéticos, la minería, los transportes, el abasto popular, el turismo, el desarrollo científico y tecnológico y la propuesta de un sistema integral de comunicaciones.

Como el capítulo noveno se refería a la política regional, se abordó el porqué de los lineamientos y las estrategias, las líneas de acción para dicho desarrollo y para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y las líneas de acción para la ciudad e México.

Al concluir el último capítulo, el décimo, referente a la participación social en la ejecución del plan, se enfatizaba la vertiente obligatoria, la de coordinación, la de inducción y concertación y los lineamientos generales, en cuanto el punto de partida que es la Constitución de la República y las normas aplicables.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, presentado por el entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, contenía la presentación, siete capítulos y un apéndice. Dicho plan contemplaba un balance general en cuanto a los retos y oportunidades; los objetivos y estrategias del plan de desarrollo; la soberanía, seguridad nacional y la promoción de los intereses de México en el exterior; el acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida; así como el sistema nacional de planeación democrática. El apéndice se refiere a la evolución esperada de la economía.

En el capítulo primero, se plantea el avance en la vida política, el contexto internacional, la evolución y situación económica y social en cuanto a los problemas actuales y los medios y las oportunidades, así como los aspectos centrales.

Dentro del capítulo segundo, el plan se centró en el objetivo y estrategia central de la modernización de México, planteando una estrategia para dicha propuesta.

Conforme al capítulo tercero, se establecían las líneas de la política exterior, en cuanto a los principios, preceptos y objetivos; de igual forma, se planteaba la preservación y fortalecimiento de la soberanía, la promoción del país en el exterior, la protección de los derechos e in-

tereses de los mexicanos en el exterior, la cooperación internacional, reafirmar los elementos culturales de México y su promoción en el mundo; todo ello a través de un enfoque temática y geográfico centrado en América, los países desarrollados y en la cuenca del Pacífico, de manera principal. Respecto de las fuerzas armadas, se planteaba la contribución de las fuerzas armadas a la seguridad nacional y al desarrollo, la doctrina militar y las acciones.

Respecto del capítulo cuarto, el acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática, contemplaba el régimen constitucional, la democracia y modernización política; la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional, a través del respeto a las bases jurídicas de la convivencia nacional y la reafirmación de nuestro nacionalismo; el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política, mediante el respeto a la voluntad popular, la vigilancia compartida de los procesos electorales, la información oportuna y transparente de los resultados electorales, la garantía de la seguridad personal de los participantes en los procesos electorales, el que puedan tener canales de ingreso a los medios de información y el fortalecimiento del pacto federal; el impulso a la concertación y participación social en la conducción del desarrollo a través del fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil, la democratización de las organizaciones representativas de la sociedad y la participación de mujeres y jóvenes.

De manera seguida, el capítulo quinto, aludía al acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios, el cual se propondría lograr, mediante una estrategia económica efectiva y una estabilidad continua en la economía, que definiera las políticas de ingresos públicos, de gasto público, la monetaria, financiera y de crédito, así como la política cambiaria; en cuanto a la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, se pretendía el fortalecimiento del ahorro interno, fijar las condiciones de los intercambios, la reducción de transferencias de recursos y definir las líneas de dichas políticas, lo cual se podría realizar a través de las políticas para el fortalecimiento del ahorro público, la modernización financiera y al establecer los criterios para la reducción de las transferencias de los recursos del exterior.

En cuanto a la modernización económica, se propuso la modernización del campo, de la pesca, el uso eficiente de recursos escasos, el aprovechamiento del agua como recurso vital, el aprovechamiento y conservación de los bosques, la extracción y el uso de los hidrocarburos y la minería.

Al hilo de lo anterior, se establecía la necesidad de ampliar la infraestructura que se considerara prioritaria, en especial, la modernización de la infraestructura y los servicios de transporte y de las telecomunicaciones; asimismo, la renovación de la infraestructura energética, la del comercio exterior, del turismo, de la inversión extranjera directa, del marco regulador de la actividad económica, de la empresa pública y de la ciencia y la tecnología.

Conforme al capítulo sexto, se planteaba el acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, mediante la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida de los trabajadores y la atención de las demandas prioritarias del bienestar social, mediante la procuración e impartición de la justicia, la educación; la salud, asistencia y seguridad social; la alimentación y el abasto; población, desarrollo regional y urbano; vivienda y suministro de servicios urbanos; cultura y arte; deporte y juventud; mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad de México; protección al medio ambiente, a través del ordenamiento ecológico y de los recursos naturales, el impacto y riesgo ambiental y la mejora de los diversos elementos como el agua, el aire, la eliminación de los desechos tóxicos.

Además, se planteó el estudio del marco legal, la necesidad de mejorar la educación y la comunicación para las mejoras del medio ambiente; al aprovechamiento de ciencia y tecnología y a

la participación social para desarrollar las mejoras del entorno ecológico, así como la cooperación internacional y la erradicación de la pobreza extrema mediante el programa de solidaridad.

El capítulo séptimo, se trató el asunto del sistema de planeación democrática, con los temas de los niveles de planeación, los programas de mediano plazo y la congruencia entre el plan y los programas; como apéndice, se estableció un estudio acerca de la evolución esperada de la economía. Se concluye con la denominación de 21 programas de mediano plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se elaboró con una introducción, cinco apartados y el listado de 32 programas sectoriales.

Comienza con los planteamientos de la soberanía a finales del Siglo XX, el nacionalismo, los desafíos del presente, las respuestas de la historia y la defensa de la soberanía a fines del Siglo XX. De igual forma, plantea los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que debían seguirse para garantizar la seguridad nacional en México, fortalecer el país de México en la dinámica mundial y establecer nuevos vínculos de la política interior y la exterior, en especial, con América y las demás partes del mundo; además se establecía la cooperación técnica, científica, educativa y cultural, la nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior y la promoción de los intereses nacionales en los foros multilaterales.

En el segundo apartado, se manifestaba por un Estado de Derecho y un país de leyes, enfatizando los temas de la seguridad pública, el crimen, la procuración e impartición de justicia, la inseguridad jurídica, los derechos humanos, la justicia para los indígenas y la reforma constitucional de 1994; sus objetivos y estrategias, así como la probidad y rendición de cuentas en el servicio público, la seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares, los derechos humanos y la justicia para los pueblos indígenas.

Respecto del apartado tercero, se planteó el desarrollo democrático, la convicción histórica de la aspiración por las libertades y la democracia, el compromiso con dichas aspiraciones; su diagnóstico y las líneas de estrategia, así como los temas de la reforma electoral definitiva, la nueva relación entre los poderes federales, el federalismo y fortalecimiento de los Estados, la participación social y la reforma del gobierno.

Asimismo, el sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuentes de legitimidad política; la representación popular, las mayorías y las minorías, los órganos electorales, sus funcionarios, la equidad en la competencia, el financiamiento, límites a los gastos de campaña, la vigilancia y la comprobación de ingresos y gastos de los partidos políticos, el ingreso a los medios de comunicación y la agenda electoral, de manera general.

Se planteó una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido, el régimen Presidencial, el Poder Legislativo, sus relaciones, la mayoría legislativa y la agenda en dicho poder, el Poder Judicial y el fortalecimiento de los derechos políticos.

Otro tema relevante, fue el planteamiento del nuevo federalismo, la esencia compensatoria del Pacto Federal, la redistribución de la competencia, la descentralización y federalización de funciones, el sistema nacional de coordinación fiscal, la vida municipal y su participación en el desarrollo, el período constitucional de los ayuntamientos y los municipios indígenas.

En el mismo sentido, se planteó la reforma de gobierno y la modernización de la administración pública, la descentralización de la vida administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, los sistemas de control y rendición de cuentas, la modernización de la gestión pública, la simplificación y adecuación del marco normativo y las responsabilidades de los servidores públicos.

Se enfatizó en la necesidad de ir hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana, respecto de las organizaciones sociales, las civiles, su marco legal y fiscal y las líneas de colaboración entre el gobierno y las organizaciones civiles. Asimismo, se señaló la participación social y la cultura política en las políticas públicas, los consejos consultivos y se señaló la libertad de expresión, de prensa y el derecho a la información y la relación entre el Estado y las Iglesias.

Lo concerniente al desarrollo social, se definió como una aspiración por la justicia social, se diagnosticó y se planteó el desafío del crecimiento democrático y sus demandas, así como el problema de la emigración; se señalaron sus objetivos, así como las estrategias y sus líneas de acción; la necesidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos como educación, salud, seguridad social y vivienda.

La armonización del crecimiento y la distribución territorial de la población; la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones; el privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social e impulsar una política integral de desarrollo social, todos éstos tópicos en cuanto a la población, familia y mujer, el desarrollo regional, urbano y la reforma agraria; asimismo en la superación en la pobreza extrema, de los pueblos indígenas y los grupos vulnerables, en el carácter integral de la política de desarrollo social, la descentralización y la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado.

En el quinto y último punto, se consideró el aspecto del crecimiento económico, los objetivos de la política económica, sus antecedentes, la estrategia general para el crecimiento; además, el ahorro interno, como base primordial del crecimiento, la necesidad de una reforma fiscal, para el ahorro y la inversión privada, el sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva, el ahorro y la seguridad social, el ahorro público para el crecimiento y la inversión y el ahorro externo.

De igual forma, la disciplina fiscal, la estabilidad y certidumbre económica y financiera, las finanzas públicas, la política cambiaria y la monetaria; la necesidad el uso eficiente de los recursos para el crecimiento, el empleo y la productividad, el máximo empleo productivo y la capacitación; la actualización tecnológica, la desregulación y el fomento de la competencia interna y externa; el fomento de la competencia y la promoción de las exportaciones de bienes y servicios, así como la infraestructura e insumos básicos; la política ambiental para un crecimiento sustentable y las políticas sectoriales pertinentes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, se integraba por la introducción, siete puntos y un anexo. En el apartado segundo, se estableció la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), buscando una planeación participativa y la ciudadana.

Respecto del apartado tercero, se propuso un despegue acelerado de México, señalando las transiciones contemporáneas del país, la cuestión demográfica, la social, económica y la política.

Conforme al Poder Ejecutivo, se señaló la visión y misión que tenía el Ejecutivo Federal y sus políticas en diversas materias, como la social, económica, la del interior, exterior; lo que es un buen gobierno, finanzas públicas sanas, los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo y la revolución educativa, señalando los objetivos y estrategias para alcanzar dichos fines.

Dentro del apartado quinto, se estableció el área de desarrollo social y humano, con su introducción, los antecedentes, los objetivos rectores y las estrategias. En el punto sexto, con la misma metodología, se abordaba el asunto del crecimiento con calidad y en el mismo sentido, el área del tema del orden y respeto. Concluye en su último punto, señalando los compromisos con México y su anexo, contemplando 32 programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, fue presentado por el Ejecutivo Federal, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, contempló un mensaje del Presidente de la República, cinco ejes y sus anexos. El mensaje se integró con la introducción, la elaboración y estructura del plan, la idea del desarrollo humano sustentable, la visión de México hacia el 2030, los objetivos nacionales, la estrategia integral de las políticas públicas, los antecedentes, la descripción de los cinco ejes y el Estado de Derecho.

Respecto del Eje primero, Estado de Derecho y Seguridad Social, se establecieron los temas de certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, crimen, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía e integridad del territorio, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policíacos y participación ciudadana.

Conforme al Eje segundo, en relación a la economía competitiva y generadora de empleos, contiene la política hacendaria para la competitividad, el sistema financiero eficiente, el sistema nacional de pensiones, la promoción del empleo y paz laboral, la promoción de la productividad y la competitividad, las pequeñas y medianas empresas, el sector rural, el turismo, el desarrollo regional integral, las telecomunicaciones y transportes, la energía, la electricidad y los hidrocarburos, el sector hidráulico y la construcción y vivienda.

Del Eje tercero, referente a la igualdad de oportunidades, se establecieron los temas de la superación de la pobreza, la salud, la transformación educativa; el asunto de los pueblos y comunidades indígenas; la igualdad entre los hombres y las mujeres, los grupos vulnerables, las familias, niños y jóvenes y los aspectos de la cultura, arte, deporte y recreación.

Al tratar el Eje cuarto, de la sustentabilidad ambiental, los temas integrados, se referían al agua, bosques y selvas, biodiversidad, gestión y justicia en materia ambiental, ordenamiento ecológico, cambio climático, residuos sólidos y peligrosos, investigación científica ambiental dentro de un compromiso social, educación y cultura ambiental.

El último Eje, el quinto, democracia efectiva y política exterior responsable, señalaba la necesidad del fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político, la participación ciudadana, la eficacia y eficiencia gubernamental, la transparencia y rendición de cuentas, la política exterior como palanca del desarrollo nacional, México en la construcción del orden mundial y la diversificación de la agenda de la política exterior. En los anexos se establecían 43 programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

De igual forma, se agrega la *Memoria legislativa de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados*, realizada en el contexto del *Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución*, 2010. En dicho documento, existen ocho pronunciamientos: a favor de la educación, de la niñez y juventud, de la salud, de los derechos humanos, de los pueblos indígenas, de la economía, de la seguridad y del campo, en todos estos rubros, se proponen realizar reformas legislativas para el mejoramiento de dichos servicios al pueblo de México.

Asimismo, se presentan propuestas, en relación al trabajo de 27 Comisiones: agricultura y ganadería, asuntos indígenas, atención a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura, defensa nacional, derechos humanos, desarrollo rural, Distrito Federal, economía, educación pública y servicios educativos, energía, equidad y género, función pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Justicia, juventud y deporte, medio ambiente y recursos naturales, población, fronteras y asuntos migratorios; radio, televisión y cinematografía; recursos hidráulicos, relaciones exteriores, salud, seguridad pública y trabajo y previsión social.

Un estadista mira hacia las próximas generaciones

1. Primer Plan Sexenal.

1934-1940.

Índice

Presentación.
Introducción.
Plan Sexenal.
Educación.
Gobernación.
Ejército Nacional.
Relaciones Exteriores.
Hacienda y Crédito Público.
Hacienda Pública.
Ingresos.
Egresos.
Moneda y Crédito.
Obras constructivas de las comunidades.

Presentación

“...Y nada mejor que el concurso y la realidad de toda la República como punto de partida para la formación del Programa de Gobierno que habrá de llevarse a la práctica en el sexenio constitucional 1934-1940, durante el cual se resolverá integralmente el programa agrario, se facilitará la organización del Frente Único de Trabajadores para que sea efectiva la elevación de su nivel de vida, se desarrollará el programa educativo que necesitan nuestras masas y, en síntesis, se realizará en su totalidad la doctrina por la que viene propugnando el señor General Calles, para hacer de México un país razonable y fuerte en esta etapa de la humanidad en que los pueblos del mundo se debaten en una lucha económico-social por conquistar mejores posiciones que aseguren la prosperidad efectiva para todos los hombres de trabajo y para sus hogares”.

Lázaro Cárdenas.

Introducción

El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, para cumplir los ordenamientos de la Segunda Convención Ordinaria reunida en la ciudad de Querétaro a partir del domingo 3 de diciembre de 1933, edita una selección documental relativa al Primer Plan Sexenal de Gobierno que aprobó dicha asamblea, y que constituye la plataforma política y gubernativa del propio Partido.

Los documentos que a continuación se publican, son aquellos que caracterizan las modalidades más importantes dentro del pensamiento revolucionario; modalidades que dieron origen y forma al Plan Sexenal, cuya concepción fue expuesta, en primer término, por el Jefe de la Revolución, señor General Plutarco Elías Calles, y cuya maduración intervinieron todas las fuerzas activas del país y en particular las que dimanaban del sector proletario.

Encabezan la documentación que hace pública el Comité Ejecutivo Nacional del Partido, tres declaraciones pertenecientes a los hombres que por su autoridad moral, experiencia y arraigo en el espíritu de las masas, abanderan la Revolución: los divisionarios Plutarco Elías Calles, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas. Consta, a continuación, la forma definitiva del texto del Plan Sexenal de Gobierno.

Se llega, después, al momento en que el candidato presidencial señalado por la voluntad mayoritaria del país, señor General Lázaro Cárdenas, fija con precisión y entereza, con noble valor, sus compromisos hacia el pueblo; y la forma como entiende que, si el sufragio público lo lleva a la Primera Magistratura de la Nación, ha de implantarse el Plan de Gobierno. Por último, presenta este folleto el Plan Sexenal fecundado ya por la acción, cuando el señor Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez lo hizo, en lo conducente, normativo de su gestión gubernamental durante el último año de su ejercicio.

Un laborioso proceso de organización y de síntesis de las doctrinas que han informado la gestión de los regímenes revolucionarios, un prolijo acopio de las necesidades y anhelos del pueblo, y en particular del proletariado mexicano, una inflexible crítica de experiencias, en fin, procedieron a la fijación del texto definitivo del Plan Sexenal de Gobierno en el que, como factores determinantes, concurrieron tres órganos representativos: el gobierno de la República, el CEN del Partido Nacional Revolucionario y la Segunda Convención Nacional Ordinaria de este instituto reunida en la ciudad de Querétaro.

Aportó el Gobierno sus experiencias de más de tres lustros en el ejercicio eficiente del poder, durante los cuales se encaró a los múltiples problemas que se derivan de la transformación profunda que en nuestra vida de relación interna y de relación internacional introdujo la con-

moción revolucionaria. Esas experiencias, estrictamente enjuiciadas, y las previsiones que para el futuro se desprenden de ellas, fueron coordinadas y presentadas en un cuerpo homogéneo de sugerencias por la Comisión Técnica de Colaboración que especialmente designó el Ejecutivo para auxiliar al Partido en la formulación del Proyecto de Plan de Gobierno; comisión que con fecha 24 de junio de 1933 inició sus labores, quedando compuesta de los siguientes miembros:

Presidente, Secretario de Hacienda y Crédito Público, ingeniero Alberto J. Pani; asesor, Secretario de Economía Nacional, licenciado Primo Villa Michel; vocales: Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, General de División Miguel M. Acosta; Secretario de Educación Pública y Bellas Artes, licenciado Narciso Bassols; y Jefe del Departamento del Trabajo, ingeniero Juan de Dios Bojórquez.

El Partido Nacional Revolucionario, como órgano dinámico del régimen, impulsador de los movimientos que registra el desarrollo de las masas, evaluador de las aspiraciones que señalan el impulso del país hacia el logro de planos de mayor justicia social, aportó no sólo ese caudal de elementos de renovación, sino su propia experiencia, producto de las observaciones acumuladas a lo largo de cinco años de acción ininterrumpida en la democracia nacional. El organismo encargado de formular la que habría de ser ponencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido ante la gran Convención de Querétaro, fue la Comisión de Programa que, en su forma definitiva, integraron los siguientes funcionarios:

Presidente Honorario, General de División Lázaro Cárdenas; Presidente, Senador Carlos Riva Palacio; Secretario General y vocal, licenciado Gabino Vázquez; vocales: licenciado Enrique Romero Courtade, Diputado y licenciado José Santos Alonso, Senador y licenciado Jenaro V. Vázquez, Diputado y doctor Gonzalo Bautista, Diputado y licenciado Ezequiel Padilla, licenciado Ángel Alanís Fuentes, ingeniero Francisco Moctezuma y profesor Francisco Trejo.

La Comisión del Partido, que desde el día 20 de octubre inició sus labores preliminares, recibió con fecha 4 de noviembre de 1933 el aporte de la Comisión Técnica del Ejecutivo y procedió a la redacción de la ponencia que fue sometido a la Asamblea de Querétaro en la sesión del día 4 de diciembre del mismo año.

La Segunda Convención Ordinaria del Partido, cuya Asamblea se distingue en los fastos de nuestra historia como una de las más representativas, libérrima en su expresión y poseedora de un vigor profundo, enriqueció la ponencia del Comité Ejecutivo Nacional con el sentimiento vivo de las clases populares; y, primero a través de la Comisión Dictaminadora, compuesta por los señores: Diputado e ingeniero Luis L. León; Diputado y licenciado Fernando Moctezuma; Diputado Froylán C. Manjares; Licenciado José Luis Solórzano, Gobernador del Estado de México, y licenciado y Diputado Alberto Bremauntz; y después por las mociones llevadas a la tribuna por varios delegados, proyecto de reformas de importancia sobre las cuestiones agraria, obrera, económica, educacional y de gobernación.

El dictamen de la Comisión designada en Querétaro para el estudio del Plan Sexenal, por disposición de la Asamblea, quedó como parte integrante de éste y es lo que constituye su Exposición de Motivos.

Por parte de la Asamblea, se registran en esta breve exégesis del Plan, las siguientes intervenciones: las delegaciones de Tamaulipas y San Luis Potosí, por voz del profesor Graciano Sánchez, presentaron un conjunto de reformas en materia agraria, cuya esencia versa sobre el reconocimiento del derecho de los peones acasillados a participar en las dotaciones de tierras y agua, y sobre la creación del Departamento Agrario Federal, con autonomía administrativa y sujeto al propósito de hacer más fáciles y expeditos los trámites que requieran las solicitudes

de los núcleos de población interesados. Dichas reformas fueron adoptadas por la Convención y, en consecuencia, se incorporaron al texto del Plan.

Las delegaciones de Veracruz y Tabasco, por voz del licenciado Manlio Fabio Altamirano, presentaron un proyecto que reforzaba las modificaciones ya introducidas al Plan por la Comisión Dictaminadora, en lo que se refiere a la orientación de la enseñanza, de manera de excluir el laicismo y de precisar los postulados de la doctrina socialista que sustenta la Revolución Mexicana.

En la misma materia educativa y en derredor de un importante aspecto técnico, se suscitó un debate entre los delegados licenciado Ezequiel Padilla, por el Distrito Federal, quien presentó una moción tratando de modificar los puntos de vista de la Comisión Dictaminadora, y Luis Enrique Erro, por Puebla, quien defendió victoriosamente el texto del Plan.

Al concluir sus labores la Segunda Convención Ordinaria, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido sometió todos los documentos relacionados con el Plan a una Comisión de Estilo compuesta por los diputados licenciado Fernando Moctezuma y Froylán C. Manjarrez, encargada de coordinar las modificaciones impuestas a la Ponencia por la Asamblea de Querétaro y de presentar, con respeto absoluto para la esencia de éstas, el texto definitivo del Plan Sexenal de Gobierno, que es el que a continuación corre impreso.

Plan Sexenal

Entre los problemas que suscita la Sucesión Presidencial que habrá de consumarse en el año de 1934, figura de manera preeminente el de la elaboración de un plan de gobierno que constituya un solemne compromiso ante la Nación de desarrollar una política social, económica y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de la lucha armada, y de encauzar las corrientes renovadoras que, dentro y fuera del país, engendra el afán de las colectividades contemporáneas por hacer justa la vida de relación entre los hombres.

Cumplida la misión inicial del Partido Nacional Revolucionario, que consistió en reunir los grupos, antes dispersos, de la Revolución, como preámbulo necesario para el encauzamiento del orden institucional de la República –orden a que convocó el ilustre ciudadano Plutarco Elías Calles, en su mensaje presidencial del primero de septiembre de 1928–, ha llegado el momento para nuestro Partido de procurar alcanzar un estadio más alto, en el cual su acción política y su gestión económica y social produzcan resultados más fecundos para la colectividad mexicana.

Esta evolución comprende el propósito de enmarcar sistemáticamente la política del Partido en programas meditados a conciencia, elaborados con sereno conocimiento de las realidades nacionales y llevados hasta la extensión que señalen la posibilidad de acción de los gobernantes y las finalidades concretas y medios que deban inspirar la obra de los miembros de la Institución.

Para esa posición y para ese deber histórico, hoy, como ayer, fue el fundador y jefe nato del Partido, el C. General Plutarco Elías Calles, quien dio la señal y el llamado, diciendo:

“... Ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia”; y agregando después: “debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras”.

En nuestro país, la voluntad de mantener en el poder al Partido Nacional Revolucionario nace del impulso constante del pueblo por realizar las transformaciones sociales y económicas que establezcan progresivamente planos más altos, mejores y más amplios en la vida nacional. Mientras exista un Partido Revolucionario que garantice al pueblo el ejercicio del gobierno, la Revolución se realizará en la forma pacífica y creadora de la acción política. Cuando no exista ese Partido, la Revolución volverá a manifestarse, por medio de la violencia, en la guerra civil.

Ahora bien, el centro vital de todo buen régimen de gobierno es un programa común, porque establece los compromisos del Partido con el pueblo y las responsabilidades de los gobernantes ante la Nación y ante su partido, compromisos y responsabilidades que se traducen en nexos de solidaridad, en puntos de colaboración, cuando, como ocurre con el Partido Nacional Revolucionario, los hombres que integran los órganos del poder lo ejercitan para satisfacer las grandes aspiraciones de las colectividades.

Lo anterior explica el hecho de que se haya consignado como punto de primera importancia en la agenda de trabajos de esta Asamblea, el tema a estudiar y resolver, del primer Plan Sexenal de Gobierno.

Del estudio hecho por esta Comisión Dictaminadora sobre el Proyecto del Plan Sexenal formulado por la Comisión de Programa designada oportunamente por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario; del examen que hemos hecho de la iniciativa previa elevada ante el Partido por la Comisión Técnica de Colaboración del Ejecutivo Federal, así como de la lectura de las numerosas ponencias e iniciativas que con relación a cuestiones de mayor o menor importancia fueron presentadas a la citada Comisión de Programa, por distintos funcionarios, instituciones y personas, se desprende que la tesis en que debe fundarse el Plan de Gobierno que va a ocupar vuestra atención es, unánimemente, la de que el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos.

En opinión de la Comisión Dictaminadora, la doctrina en que se apoya el Plan es justa, como interpretación de la historia de nuestras instituciones revolucionarias; es lógica, conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, y es coherente con las necesidades reales de nuestra estructura económica y de nuestro pueblo.

La Comisión Dictaminadora, en consecuencia, espera que la conciencia revolucionaria de esta Asamblea aprobará el criterio que preside el contenido ideológico del Plan Sexenal.

Es justo, el criterio de la Comisión, el concepto de las funciones del Estado que se consigna en el Plan Sexenal, como interpretación de la historia de nuestras instituciones públicas actuales, porque éstas, según nuestro entender, descansan en tres realidades concordantes: la Revolución, el Partido y el Gobierno. La Revolución es el fenómeno histórico que consiste en el hecho de que el pueblo asuma activamente la empresa de realizar una nueva concepción de la vida en sociedad, transformando las instituciones públicas y el régimen de la producción.

El Partido es el órgano mediante el cual la Revolución se manifiesta en acción política y social, para asumir el poder público y mantenerse en él mediante su actuación en la lucha democrática, y para transformar el régimen de convivencia social. Y el gobierno, mientras se halle en manos del Partido Revolucionario, es el órgano de gestión pública a través del cual la Revolución realiza sus finalidades.

De este modo solamente, la Revolución puede considerarse como un fenómeno de continuidad histórica que se proyecta permanentemente hacia el porvenir.

Estima la Comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la Constitución de 1917, quitó al Estado el carácter de institución puramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones.

La Constitución de 1917 mantiene; sin embargo, el respeto a los derechos e iniciativas individuales, para no establecer un régimen de absorción y nulificación del individuo por el Estado; pero abandona definitivamente, por contraria a los intereses colectivos, la organización jurídica anterior, en la cual, por defecto y abuso en los medios de la acción gubernativa, se creó una situación de privilegio para las minorías poseedoras de riqueza, con grave daño de las grandes masas de población, relegadas a una condición de miseria y servidumbre.

Ilustran este criterio los siguientes conceptos contenidos en la iniciativa del Ejecutivo:

El sistema de la propiedad debe condicionarse, haciéndolo accesible para el mayor número; regulando su adquisición y tenencia, para suprimir los acaparamientos actuales y prevenir los futuros, e impidiendo que la propiedad privada de los medios de producción sea un instrumento definitivo de explotación de las mayorías por unos cuantos, ya que sólo es verdadera para los hombres esta etapa transitoria, pero inevitable, del desarrollo de las reformas sociales, en la medida en que es elemento de prosperidad colectiva.

Por último, la Comisión Dictaminadora afirma que la doctrina intervencionista es coherente con las condiciones reales de nuestra estructura económica y con las necesidades del país, puesto que en ellas se concretan claramente las dos grandes normas que han de subordinar durante el desarrollo del Plan Sexenal la acción reguladora del Estado: por una parte, la norma jurídica, ya que la intervención estatal se efectuará en todos los casos conforme a derecho y a los principios de equidad establecidos; y por la otra, la norma técnica, en atención a que el Estado actuará en todo el momento en la medida en que lo reclamen las necesidades inexcusables de la sociedad, y de acuerdo, salvo en casos notorios de rebeldía o incomprensión, con los elementos a los que afecte la intervención.

Antes de señalar los puntos en que esta Comisión juzgó necesario introducir algunas reformas al proyecto que se encomendó a su estudio, quiere hacer público ante esta Asamblea el reconocimiento que el Partido debe a la Comisión Redactora del Plan Sexenal, por su atinada y minuciosa labor; al Ejecutivo Federal, por su importantísima colaboración técnica, y a todas las instituciones públicas y privadas e individuos particulares que probaron su interés por el bien general, al enviar sus iniciativas y puntos de vista, como aportaciones al Programa de Gobierno sobre el que se va a deliberar en esta Convención.

No se hicieron alteraciones en las ramas correspondientes a Hacienda y Crédito Público, Ejército Nacional y Comunicaciones y Obras Públicas.

Se incorporaron en la ponencia de la Comisión del Partido y figuran, por tanto, dentro del cuerpo de este dictamen, importantes ideas que constan en la iniciativa del Ejecutivo en las siguientes ramas: Gobernación, Relaciones Exteriores, Educación Pública y Salubridad.

La atención que el Estado debe a la educación agrícola, materia que la iniciativa del Ejecutivo trató en el capítulo correspondiente a Agricultura y Fomento, y que la Comisión del Partido dejó de incluir en su ponencia, quedó incorporada en la parte relativa al ramo de la Educación.

En el ramo de la Economía Nacional, que por su índole propia ocupa una posición central en todo Plan de Gobierno, la Comisión Dictaminadora estimó de grande importancia para la mejor organización y estructura del Plan, utilizar y coordinar los puntos de vista que respecto a

tan importante materia habían presentado el Ejecutivo de la Unión, la Comisión de Programa y otros señalados ponentes y presentar a vuestra deliberación el resultado de esa labor.

En el capítulo relativo al Trabajo, se hicieron desaparecer las medidas propuestas para el impulso de los deportes y las que se relacionan con la enseñanza técnica, para situarlas en los lugares adecuados, de acuerdo con la división establecida en el orden administrativo de las distintas secretarías del Estado, y se procuró precisar con mayor amplitud algunos enunciados que juzgamos de vital importancia, especialmente por el apoyo que representan para los trabajadores organizados.

La Comisión Dictaminadora se refiere nuevamente a los conceptos que, acerca de la Revolución y del Partido que la representa, están consignados en este documento. Atendiendo a nuestra realidad política, no considera la Comisión que el Plan Sexenal sea un programa de hombres de gabinete presentan al pueblo, sino que, de modo inverso, es el pueblo, ejercitado ya en el uso de sus derechos, el que ha venido ofreciendo al Partido de la Revolución un abundante material de observaciones, un cuadro completo de anhelos y necesidades, que los redactores de Plan organizaron, coordinaron y, a veces, tuvieron que encauzar. En tal concepto, el Plan Sexenal constituye un programa mínimo que podrá ser superado en sentido de progreso y de afinamiento de su ideología, en cuanto las posibilidades materiales e históricas del país lo consientan.

Estimamos que es de interés destacar algunos de los aspectos más altamente meritorios del Plan Sexenal, sin que nos sea posible señalarlos todos, ni nos atrevamos a asumir la responsabilidad de creer que en esta relación no falten algunos otros aspectos de tan capital importancia como los vamos a enumerar.

En primer término, conviene apuntar que nuestro país, con la aplicación del Plan Sexenal, entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, cuya trascendencia es mayor, sin género de duda, a todo lo previsible. El Plan adquiere por esta razón en nuestra historia los caracteres de un punto de referencia, que señala el fin de una etapa y el comienzo de otra.

Además, adopta el Plan Sexenal una definición precisa de nuestro nacionalismo económico, el cual, siendo como es una política de legítima defensa, tiende a colocarnos en una actitud internacional firme, sobre bases sólidas de alta ideología moral y humana y con autonomía de sustentación.

Deben ser señalados especialmente los propósitos de justicia social y nueva edificación económica que en materia agraria se exponen en el Plan, propósitos que al proteger a los nuevos poseedores de la tierra, y al crear nuevos sistemas de agricultura organizada, tienden a engendrar un seguro proceso de desplazamiento de los hombres de la ciudad hacia el campo.

La defensa de nuestras generaciones futuras frente a la obra de perturbación en las conciencias de los niños, que se ejerce en las escuelas primarias por los ministros religiosos y sus agentes, se precisa definir de manera terminante en el Plan Sexenal las orientaciones que deben normar la enseñanza primaria, así como el conjunto de medidas que el mismo propone para realizar esta obra.

No son menos importantes los lineamientos que en materia de trabajo definen la acción del Gobierno durante el sexenio cubierto por el Plan, una vez que ella estará fuertemente orientada hacia la protección y desarrollo de la organización sindical.

La gestión de los diversos órganos del Estado, prevista en el Plan Sexenal, depende de la eficaz acción hacendaria del Gobierno, pues de ella se derivarán fundamentalmente los recursos positivos de trabajo de que pueda disponerse. Es, por tanto, digno de la más especial

mención el carácter armónico, prudente y sólido que en el ramo de Hacienda y Crédito Público tienen las medidas que se proponen en este documento, las cuales constituyen una cabal garantía de seguro desarrollo del Programa de Gobierno que se somete a la consideración de vuestra soberanía.

El Programa de Gobierno que vais a considerar tendrá un principio de realización en varias materias, desde el primero de enero de 1934. El interés que reviste para beneficio del pueblo la aplicación inmediata de algunas medidas de las consignadas en el Plan y la posibilidad económica o técnica de llevarlas a cabo desde luego, determinan que la actual administración comience a realizar parcialmente el Plan propuesto, en lo que se refiere a la aportación de veinte millones de pesos de los cincuenta que señala el Plan Sexenal para incrementar el crédito agrícola y a los aumentos presupuestales necesarios para activar los trabajos relativos a la resolución del problema agrario.

El Plan Sexenal se desarrollará en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cuales será debidamente planeada y calculada por el Ejecutivo de la Unión, con la colaboración del Partido, y cuyos lineamientos serán expuestos ante el país por el C. Presidente de la República, el primero de enero del año correspondiente.

Educación

El Partido Nacional Revolucionario considera que el fomento de la educación pública debe ser una de las funciones esenciales del Estado y reconoce que el alcance de los resultados obtenidos en materia educativa en la época que abarca el movimiento revolucionario, demuestra que uno de los mayores aciertos ha sido el de multiplicar el número de escuelas rurales que se diseminan en toda la República, ya que es uno de los medios primordiales para realizar la redención cultural de nuestras grandes masas de población.

Dentro de las orientaciones que se expresan a continuación, el desarrollo de la obra educacional depende, principalmente, del monto de recursos económicos que a esa finalidad se destinen. Por tanto, el Gobierno Federal, los gobiernos locales y los ayuntamientos por ningún motivo deberán reducir en lo de adelante los porcentajes de sus presupuestos de egresos destinados al ramo de la educación; de suerte que, en el presupuesto federal las sumas que se le asignen nunca serán inferiores al 15% del total de los gastos de la Federación; y en las entidades federativas, al elaborarse los planes locales de Gobierno, se fijarán porcentajes mínimos, que en ningún caso serán menores que los que respecto a educación rigen en el presente año de 1933. Además, el Partido Nacional Revolucionario juzga que toda asignación que rebase los mínimos señalados, demostrará, por parte de los gobernantes, un elevado concepto de su responsabilidad y empeño en realizar los principios revolucionarios.

El Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo educativo, se aumentará anualmente, por lo menos en las proporciones siguientes, en relación al total:

| | |
|--------------|-----|
| En 1934..... | 15% |
| En 1935..... | 16% |
| En 1936..... | 17% |
| En 1937..... | 18% |
| En 1938..... | 19% |
| En 1939..... | 20% |

El Partido Nacional Revolucionario proclama que la escuela primaria es una institución social y que, por lo mismo, las enseñanzas que en ella se impartan y las condiciones que deban llenar los maestros para cumplir la función social que les está encomendada, deben ser fijadas por el Estado, como representante genuino y directo de la colectividad, no reconociéndose a los particulares (como habría de hacerse con un falso y excesivo concepto de la libertad individual), derecho alguno para organizar y dirigir planteles educativos fuera del control del Estado.

La libertad de enseñanza debe entenderse como la facultad concedida a toda persona para impartir educación, siempre que reúna los requisitos que la ley señala.

El control del Estado sobre la enseñanza primaria y secundaria que se imparta por particulares se ejercerá:

1. Sobre la orientación científica y pedagógica del trabajo escolar.
2. Sobre la orientación social.
3. Sobre el carácter de escuela no religiosa y socialista que deberá tener
4. Sobre la preparación profesional adecuada que se exigirá los directores y maestros de las escuelas particulares.
5. Sobre las condiciones higiénicas que deberán llenar los planteles privados.

La escuela primaria, además de excluir toda enseñanza religiosa, proporcionará respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven, ya que de otra suerte la escuela no cumplirá su misión social.

Consiguientemente, el P.N.R. propugnará porque se lleve a cabo la reforma del artículo 3° de la Constitución Política Federal, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado o bajo su inmediato control y dirección, y de que, en todo caso, la educación en esos dos grados deberá basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta.

El fomento de la educación elemental deberá llevarse a su máxima extensión, para dar cabal cumplimiento al precepto constitucional que la hace obligatoria para todos los mexicanos. Con este objeto, no solamente se multiplicarán las escuelas rurales, sino que en los centros urbanos se establecerá, mediante la acción coordinada de los ayuntamientos, de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, el número bastante de planteles que permita impartir a toda la población en edad escolar, conveniente educación primaria.

Se impone la necesidad de coordinar la acción educativa de los ayuntamientos, de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, para evitar los graves inconvenientes que provienen de la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos que se han aplicado a esta materia.

Por tanto, a la brevedad posible se celebrarán los convenientes acuerdos entre las autoridades locales y las del Gobierno Federal, sobre la base de que la unidad y coordinación en materia de educación primaria no eximirá a las autoridades locales de las obligaciones educativas que les corresponden.

Los acuerdos expresados estipularán que compete al Gobierno Federal el manejo técnico y administrativo de las escuelas primarias.

El Partido Nacional Revolucionario, convencido por la experiencia de los últimos años, acepta que es indispensable unificar la obra de educación rural y primaria urbana en toda la República, pues, de otra suerte, se merman considerablemente los frutos del esfuerzo emprendido para lograr, por el camino de la cultura, la unificación de la nacionalidad y del espíritu patrio.

Para atender a las necesidades técnicas de este ramo, se creará un Consejo de Educación Rural, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, el cual, será un cuerpo mixto, formado por autoridades educativas y maestros que no se dediquen a funciones administrativas. Este Consejo tendrá por objeto fijar la orientación pedagógica y social de las escuelas rurales.

El resultado y el mejor éxito de la enseñanza y de la labor educacional dependen de los métodos que se empleen; de ahí que el nivel de las escuelas rurales guarda estrecha relación con la preparación profesional de los maestros. Así, pues, merecerá atención preferente del Estado el establecimiento de escuelas normales en las que se impartan los conocimientos necesarios para desempeñar la función de maestro rural, que comprende no sólo la educación primaria, sino también lecciones de agricultura, elementales y prácticas, pero técnicamente organizadas, con el objeto de mejor capacitar a los maestros rurales para que cumplan con la misión social de orientar a los campesinos, con quienes habrán de convivir en la resolución de la mayoría de sus problemas prácticos. Consecuentemente con este criterio, se vincularán las escuelas normales y las de agricultura práctica, integrándolas en instituciones regionales, cuyo principal objetivo deberá ser fijar los principios básicos y los procedimientos de la explotación racional de la tierra y dar a los maestros destinados a prestar sus servicios en los centros agrícolas, la más conveniente preparación profesional. Se aumentará el número de instituciones regionales campesinas, en una proporción no menor de tres por cada año, y se establecerán en los lugares adecuados, a fin de que puedan estudiarse y aprovecharse los diversos climas que existen en la República y los productos que tengan mayor importancia en el conjunto de la agricultura nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el Partido declara que, sobre cualquiera otra rama de acción educativa, merecerá preferencia la educación rural.

Con objeto de traducir en cifras del alcance preciso del desarrollo que durante los seis años del Plan deberá en el sistema de escuelas rurales, se fijará el mínimo de su crecimiento en la siguiente forma:

En 1934 se aumentarán 1000 escuelas rurales.

En 1935 se aumentarán 2000 escuelas rurales.

En 1936 se aumentarán 2000 escuelas rurales.

En 1937 se aumentarán 2000 escuelas rurales.

En 1938 se aumentarán 2000 escuelas rurales.

En 1939 se aumentarán 3000 escuelas rurales.

El aumento anterior se refiere a las escuelas directamente sostenidas por el Gobierno Federal, aparte de las que los ayuntamientos y los gobiernos de los Estados establezcan al desarrollar y cumplir sus planes particulares de acción.

Igualmente será objeto de atención especial del Estado, la educación agrícola, así en sus aspectos prácticos, como en sus formas superiores de orden teórico, con la tendencia a formar técnicos capacitados para la resolución de los problemas de la agricultura mexicana, y que estén, al mismo tiempo, animados de un franco espíritu de servicio social.

La educación agrícola debe ser planteada y atendida, como todas las actividades educativas, con tendencias uniformes, para coordinar los intereses y necesidades de la Secretaría de Agricultura y Fomento con los puntos de vista de la Secretaría de Educación Pública. En consecuencia, se formará un consejo técnico de educación agrícola, encargado de marcar

las orientaciones y aprobar los planes de estudios y programas de enseñanza de las escuelas agrícolas dependientes del Gobierno Federal. El consejo técnico de educación agrícola tendrá igual número de representantes de cada una de las Secretarías mencionadas.

El Partido Nacional Revolucionario reitera su declaración en el sentido de que, con preferencia a las enseñanzas de tipo universitario destinadas a preparar profesionistas liberales, deben estar colocadas las enseñanzas técnicas que tienden a capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana. En tal virtud, aparte de que se procurará que la escuela primaria rural urbana sea esencialmente activa, utilitarista y vital, se cuidará el desarrollo de la enseñanza técnica en sus diversas formas, para capacitar a los varios tipos de trabajadores a coadyuvar eficazmente en los procesos de dominio y aprovechamiento de la naturaleza.

Las obligaciones que las leyes del trabajo imponen en materia educativa a los patrones, deberán ser objeto de la más escrupulosa atención, hasta lograr que los trabajadores reciban todos los beneficios educativos y de instrucción a que tienen derecho. En consecuencia, se vigilará el establecimiento de las escuelas que, conforme al artículo 123 constitucional, deben sostener las negociaciones agrícolas e industriales, y se hará efectivo el envío de hijos de asalariados, por cuenta de los empresarios, a las escuelas técnicas que los conviertan en trabajadores calificados.

El objeto primordial de la enseñanza técnica debe ser el preparar a los trabajadores de los diversos tipos, para colocarlos en condiciones de que se incorporen ventajosamente a las industrias del país, ya sea como obreros manuales o como directores técnicos. El logro de la finalidad anterior obliga a buscar los medios para que los beneficios de la educación técnica recaigan preferentemente en las personas que estén avocadas por sus condiciones de clase a ingresar como trabajadores de las industrias, lo que sólo puede lograrse sosteniendo económicamente a los trabajadores o a sus hijos, durante el periodo de su preparación técnica, ya que de otra suerte, la necesidad de procurarse un salario para subsistir, les impide capacitarse técnicamente en cualquiera de las ramas de la industria. Se extenderá, en esa virtud, el sistema de becas implantado ya por el Gobierno Federal, tomando como uno de los renglones del costo de la enseñanza técnica, el referente al sostenimiento de los trabajadores por medio de becas.

Además, como el interés de los trabajadores y el de la economía nacional exigen que cada uno de los elementos humanos que intervienen en la producción industrial esté en condiciones de cooperar con el más eficiente rendimiento de su esfuerzo, es menester crear un instituto de orientación profesional, destinado a explorar y definir las actitudes y vocaciones de las personas llamadas a recibir enseñanza técnica, a situar convenientemente a los educandos en relación con sus tendencias personales y facultades psíquicas y a estudiar científicamente las condiciones psicotécnicas requeridas en cada industria.

El Partido Nacional Revolucionario juzga que el ejercicio de las profesiones en todos sus aspectos es una cuestión social y no el goce de un derecho individual de los profesionistas. Así, pues, debe estar sujeto a la Ley y sometido a las sucesivas reglamentaciones que el poder público dicte, todo lo concerniente al ejercicio de una profesión, como lo está el trabajo individual en sus diversas formas, ya que las profesiones no son sino tipos de trabajo individual, definidos y organizados técnicamente. En consecuencia, se expedirán a la brevedad posible, tanto en el Distrito Federal y en los territorios, como en cada uno de los Estados, la leyes reglamentarias del artículo 4º de la Constitución, que fijen las condiciones a que deberá sujetarse el ejercicio profesional, desde el punto de vista de los estudios y preparación científica de los interesados,

y en cuanto se refiera a la forma y condiciones en que los profesionistas deberán prestar sus servicios a la colectividad.

En vez de que la reglamentación del ejercicio de las profesiones sea un instrumento de consolidación de los privilegios tradicionales de los profesionistas, deberá ser medio de poner a éstos en contacto con las masas organizadas de trabajadores, para qué, en el ejercicio de su profesión, satisfagan las necesidades de la colectividad.

A juicio del Partido Nacional Revolucionario, durante los seis años que abarca éste Plan no habrá necesidad de aumentar el número de profesionistas liberales –médicos, abogados, ingenieros, etc.– sobre el que preparen y titulen las universidades y escuelas profesionales sostenidas por los gobiernos de los Estados, la Universidad Autónoma de México y las demás escuelas universitarias libres. Entretanto, como es más urgente el robustecimiento del sistema de educación rural y la ampliación y perfeccionamiento de las escuelas técnicas, no se dedicarán mayores recursos que los ya previstos en la leyes, para ayudar y fomentar la cultura superior, en su aspecto universitario; pero, comprendiendo que la investigación científica es una actividad fundamentalmente necesaria para el progreso del país y que el Gobierno no puede desentenderse del cultivo general de las ciencias, se ayudará a la creación y sostenimiento de institutos, centros de investigación, laboratorios, etc., en forma que eleven continuamente el nivel de la ciencia en México, para una mayor difusión de ella y para realizar los trabajos que aporte nuestro país al desarrollo de la cultura.

Se propugnará porque la educación pública incluya en su programa los estudios relativos a nuestro problema demográfico y lleve a la conciencia nacional el convencimiento de que la potencia cuantitativa y cualitativa de la población mexicana será base indispensable de prosperidad de la Nación.

El Partido Nacional Revolucionario considera que la forma adecuada para obtener el mejoramiento físico de la raza y para combatir los vicios, especialmente el alcoholismo, consiste en fomentar los deportes y hacerlos accesibles a la población trabajadora, despertando el máximo de interés en los ejecutantes y en los espectadores.

En consecuencia, se seguirá desarrollando el programa deportivo implantado por el Partido y se estimulará la cultura física en las organizaciones obreras y campesinas.

Gobernación

El Partido Nacional Revolucionario considera que debe atenderse de manera preferente el orden jurídico de las instituciones revolucionarias, a fin de que todos los actos del poder público deriven de la ley y que en situaciones de derecho.

De igual manera, considera que es deber inaplazable del Estado proveer lo necesario para que la justicia del país sea pronta y expedita y se imparta a todos los individuos sin distinción alguna. Para tal efecto, será una revisión de las leyes sobre organización de los tribunales de los fueros común y federal, a fin de corregir los vicios que entorpecen la administración de justicia y desterrar corruptelas. El Partido vigilará, estrechamente que los funcionarios encargados de administrar justicia cumplan con su deber.

Ante la inquietud pública originada por la criminalidad creciente, y en vista de que la delincuencia constituye un problema igual en todo el país, estima el P. N.R. que es necesaria la unificación doctrinal técnica de las legislaciones penales de la República, efecto de que sean análogos la filosofía de los códigos, los delitos penados por las leyes, las penas y medidas de seguridad que se establezcan, el lenguaje, los términos y los procedimientos aplicables a los

juicios. Esta unificación legislativa se logrará, más que por medio de una reforma constitucional encaminada a la federalización de las leyes penales, por el procedimiento de establecer una idea de criterio entre las autoridades federales y las de los estados, sobre el desarrollo de la política contra el crimen en virtud de los estudios que sobre esa materia se realizan conjuntamente.

No basta que exista una buena administración de justicia. El gobierno tiene la obligación, además, de establecer normas de orientación moral y de defensa colectiva. Con ese fin en materia de prevención general y de profilaxis social se dedicarán, como principales, las siguientes medidas:

1. Establecimiento, en las capitales de los estados, de tribunales para menores, con competencia para conocer de los delitos cometidos por menores de 18 años y de los casos de menores abandonados, pervertidos o en peligro de estarlo; y de «casas de observación» también para menores, estarán separadas de las cárceles preventivas para delincuentes adultos.
2. Creación de la policía preventiva, cuya función sea fundamentalmente, la de evitar la incubación de los delitos.
3. Fomento de instituciones de beneficencia, tales como asilos para ancianos inválidos, casas de orientación para mujeres, dormitorios gratuitos para menesterosos que carezcan de trabajo, hospitales, etc.
4. Campañas para combatir las causas determinantes de la prostitución, a fin evitar que ésta constituya un medio de vida para la mujer; y para evitar la mendicidad profesional.
5. Expedición de la ley reglamentaria del artículo 10º constitucional; reforma de la legislación penal, para prevenir y castigar la publicidad escandalosa de crímenes y delitos, o sea la llamada «nota roja» de los periódicos, y supresión de los espectáculos y publicaciones obscenos.
6. Legislación enérgica y campaña efectiva, tendientes a disminuir el uso de bebidas embriagantes y a prohibir en lo absoluto el comercio y uso particular de sustancias estupefacientes, impulso al establecimiento de sanatorios para la curación de alcohólicos y toxicómanos.
7. Exacta observancia de la fracción 13 del artículo 123 constitucional, que prohíbe al establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar en los centros obreros, pues es un deber de los más precisos del Partido Nacional Revolucionario, y, por ende, de aquellos de sus miembros que ocupen cargos en el gobierno, el de proteger el patrimonio, la moral y el porvenir de nuestras masas laborales; el de evitar que éstas lapiden sus salarios, y el de reglamentar todo lo concerniente a esta materia.

El Partido Nacional Revolucionario considera el trabajo como el medio más adecuado para la regeneración de los delincuentes y aprecia la necesidad de estudiar las condiciones que deben llenar los establecimientos correccionales y presidios, a fin de que se logre obtener la regeneración de los individuos confinados en ellos.

El Partido Nacional Revolucionario puntualiza como política demográfica nacional, para el aumento, la mejoría de la inadecuada distribución de nuestra población, la de provocar es estimular preferentemente la inmigración de:

- a. Extranjeros fácilmente similares a nuestro medio, con preferencia los de cultura latina;
- b. Extranjeros agricultores dotados de cierta preparación cultural y conocimientos especiales en su materia, que ayuden al cultivo de nuestros campos, y

- c.** Extranjeros técnicos en determinadas ramas industriales, que con sus servicios contribuyan al desarrollo y perfeccionamiento de las industrias nacionales. Como condición para su ingreso al país, se les impondrán la obligación de impartir sus conocimientos a nuestros trabajadores.

Se adoptarán medidas adecuadas para impedir la permanencia ilegal de los extranjeros en nuestro país; entre otras, las siguientes:

- 1.** Dictar disposiciones legales que establezcan la incapacidad civil de los extranjeros cuya permanencia en la República sea irregular, conforme los ordenamientos de la materia.
- 2.** Reformar el actual sistema de autorizaciones de estancia definitiva, en el sentido de que dentro de un término que se fije como mínimo de permanencia del país, todas las autorizaciones tendrán carácter condicional, sujetas a garantía de repatriación y demás requisitos que fijen las leyes, y sólo transcurrido ese lapso, podrá otorgar la autorización correspondiente de estancia definitiva.

El Partido Nacional Revolucionario, para evitar la inmigración de los trabajadores mexicanos, así como la situación de miseria en que millares de las transnacionales se encuentran en el extranjero, implantará las medidas legislativas y administrativas conducentes:

- 1.** Para controlar la emigración mediante:
 - a.** Estudio y elaboración de una ley que capacite a la autoridad para intervenir en el traslado de contingentes humanos, de zonas excesivamente pobladas por las que la crisis de trabajo, a otros que reúnan mejores condiciones;
 - b.** Disposiciones prohibitivas de la inmigración de trabajadores aislados, sujetando la emigración colectiva a la celebración previa de contratos con empresas o asociaciones patronales que preste suficientes garantías para nuestros braceros;
 - c.** Recomendaciones instrucciones a los gobiernos locales para que presten seguridades, garantías y posibilidades de trabajo a los mexicanos, efecto de evitar que se provoque su emigración, y
 - d.** Labor de ilustración y persuasión para convencer a los trabajadores nacionales de los perjuicios que le reporta su emigración.
- 2.** Para reincorporar a nuestros emigrados, mediante:
 - a.** Organización del servicio especial de repatriación, en combinación con el servicio consular estimula y facilite el retorno de los repatriados, y que, por otra parte, se haga cargo de su distribución y acomodamiento en el territorio nacional, tomando en consideración las condiciones demográficas, étnicas y económicas de las distintas regiones;
 - b.** Y emigración de la corriente repatriada hacia los campos de cultivo o centros en donde puedan encontrar ocupación, para resolver el problema de los desempleados;
 - c.** Establecimiento de colonias agrícolas de repatriados, en regiones apropiadas desde el punto de vista de su situación geográfica, sus condiciones climáticas y su fertilidad; de preferencia zonas poco pobladas; pero suficientemente cercanas a centros de población, para provocar, por una parte, la reincorporación de los recién llegados, y por otra, la asimilación de sus conocimientos útiles por los habitantes, comarcanos;

- d. Formación de un plan técnico de acondicionamiento de terrenos nacionales susceptibles de ser concedidos, y recuperación por parte del estado, de aquellas tierras nacionales enajenadas en condiciones gravosas, y
- e. Creación de un fondo especial destinado al fomento y desarrollo de colonias agrícolas de repatriados.

Para el debido control de todas las actividades que se relacionan con la política demográfica a que se ha hecho referencia, se establecerá una dirección nacional de movimiento de población.

El Partido Nacional Revolucionario velará por la aplicación estricta de las disposiciones constitucionales y de la ley reglamentaria que deben regir en los estados de la federación, en materia de cultos, así como por la vigilancia constante de parte de las autoridades federales, estatales y municipales, para que esas leyes no sean infringidas.

El Partido Nacional Revolucionario propugnaré porque el gobierno dicte todas las disposiciones que prevengan limpiar la impresión y exhibición de películas cinematográficas de producción nacional o extranjera que afecten a la ética, a la dignidad del país, guarda verdad de la historia.

Ejército Nacional

El Partido Nacional Revolucionario declara que el ejército nacional, órgano armado de la revolución mexicana, constituye el más firme sostén de las instituciones, razón por la cual se dedican a toda la atención necesaria para:

- a. Llevar a cabo las obras conducentes, a fin de que se disponga de un sistema más moderno de cuarteles, hospitales militares, centros campos deportivos militares, campos para maniobras militares y escuelas de tropa;
- b. Disponer de los elementos suficientes para que en su organización, en su preparación y en sus armamentos, vele con toda amplitud los altos fines que la patria deposita en nuestro instituto armado;
- c. Invertir los recursos del servicio de mejor distribución elementos requiera, para llenar los objetivos señalados, y
- d. Realizaron organización y más efectivo aprovechamiento de los contingentes del ejército nacional, ellas están destinando a cooperar en las obras públicas cuya ejecución cubre servicios sociales.

Relaciones Exteriores

El Partido Nacional Revolucionario declara que el constante indeclinable sostenimiento de la soberanía nacional y de los principios y la legislación y emanados de la constitución de 1917, debe ser la base de la política internacional de México.

Que, a este respecto, ratifica la declaración de principios que tiene hecho, estableciendo las bases que debe sujetarse al desarrollo de dicha política; a saber:

Cultivo y fomento de las relaciones de sincera amistad con todas las naciones de la tierra, sin inmiscuirse México en los asuntos interiores de otros países y sin permitir, correlativamente, la intromisión de otros países en los asuntos interiores de México.

Fraternal acercamiento con las naciones latinoamericanas y justa y legal eliminación de dificultades con cualquier gobierno.

Desconocimiento de cualquier doctrina extraña que se trate de aplicar a los derechos nacionales e internacionales de México.

Reprobación de las guerras internacionales, admitiendo únicamente las impuestas por motivos de defensa. Cordial y desinteresada cooperación para resolver pacíficamente las dificultades entre naciones.

Desarrollo del comercio y de la cooperación intelectual internacionales.

Garantía, dentro de la norma exclusiva de nuestras leyes, de los derechos a actividades honestas de los extranjeros radicados en la república.

Aceptación habitual de los principios de arbitraje en las dificultades internacionales, así como la conciliación inmigración en todos aquellos casos en que los afecten la independencia, soberanía y principios constitucionales de la república.

Hacienda y Crédito Público

Hacienda Pública

El Partido Nacional Revolucionario considera que el logro de las aspiraciones revolucionarias y la realización del programa de gobierno aquí trazado dependen, en proporción elevada, de que la hacienda pública en una buena orientación técnica y social.

Acepta que el sistema de impuestos es incapaz, por sí solo, de alcanzar resultados inmediatos y definitivos en el campo de la reforma social; pero reconocen que una buena política hacendaría permitirá a llegar a resultados importantes en todos los sectores de la administración pública, influirá apreciablemente en la mejor distribución de la riqueza, en el aumento de los salarios y en el incremento de la producción y del consumo de artículos de todas clases.

La acción hacendaría se hará sentir en dos formas distintas, pero perfectamente coordinadas: por una parte, directamente, en su aspecto financiero, a través de las rentas públicas que se recauden y de las normas que para su distribución se establezcan, a fin de suministrar los elementos pecuniarios indispensables para el funcionamiento de los servicios y para la ejecución de las obras que, conforme al plan de gobierno, se encomienden al administración pública; y por otra parte, indirectamente, a través de la influencia impulsora y restrictiva que puede ejercer sobre determinadas actividades, mediante el uso del impuesto con otras finalidades económicas y sociales, como los casos típicos de los derechos arancelarios proteccionistas y de los impuestos sobre el consumo de bebidas alcohólicas.

Ingresos

Para la adecuada organización de un Sistema Nacional Fiscal que robustezca la unidad económica del país dentro de las normas que la revolución debe imprimir a la hacienda pública, urge incorporar a la constitución federal, las bases que delimite los campos impositivos de la federación, de los estados y de los ayuntamientos; que aseguren la colaboración de las diversas autoridades, dentro de un régimen unitario, en aquellos casos en que la concurrencia fiscal sea necesaria, y que eliminen las barreras fiscales interiores que impidan o dificultan el comercio interno, por crear situaciones de desigualdad que no se derivan de las peculiares condiciones económicas y sociales de nuestro suelo.

A fin de disminuir los efectos imprevistos de la repercusión e incidencia y con el propósito fundamental de que la difusión coincida con la verdadera capacidad económica de los contribuyentes, garantizando sea sí, en conjunto, la equidad en la distribución de las cargas fiscales, se realizará el sistema impuestos, persiguiendo el predominio de los directos sobre los indirectos y generalizando la implantación de la progresividad en las cuotas, en todos los casos en que será aplicable.

El impuesto sobre la renta, que ha venido desvirtuándose hasta convertirse en un gravamen que tiene por fuente principal la renta del trabajo asalariado, por ser los causantes relativos los únicos que no pueden evitarlo, y que lo que respecta el comercio, la industria y la agricultura ha llegado a asemejarse a los impuestos de patente, debe ser reorganizado, para corregir ésas desviaciones y para eliminar los defectos que desde su implantación en nuestro país ha presentado. En consecuencia, se procurará que grave la renta real; que alcanzó utilidades y beneficios que actualmente escapan y afectan las rentas provenientes del capital, en proporción mayor de las derivadas del capital y del trabajo, y las de este último en proporción todavía menor.

En impuesto sobre herencias y legados deberán informarse y utilizarse como corrector y complementaria del impuesto sobre la renta, y el sentido revolucionario, para impedir la acumulación de la riqueza a través de la perpetuación de las grandes fortunas.

La tributación sobre la industria y el comercio debe simplificarse mediante el establecimiento de un gravamen uniforme que administren los estados, con participación de la federación en el rendimiento. A la vez, deben desaparecer en definitiva los impuestos alcabalatorios.

En el caso de la contribución federal para corregir la situación de desigualdad fiscal, notoriamente inconveniente, que se ha creado debido a que diversos estados de la república al quedar exentos de pagarla, debe buscarse una solución equitativa, suprimiendo totalmente dicha contribución, si las condiciones del erario lo permiten, o restableciéndola en todas las entidades con un porcentaje menor que el actual.

En los impuestos que gravan la importación, deberá procurarse que los que se apliquen a artículos extranjeros similares a los de producción del país, se inscriben en una política arancelaria que impidan que, al amparo de un malentendido nacionalismo, severidad a industrias exóticas, fatalmente incapacitadas para alcanzar un desarrollo que las coloque en condiciones de competir con las extranjeras sin la barrera arancelaria, y que por lo mismo en condiciones parasitarias, como una carga permanente impuesta la nación.

Egresos

Los presupuestos de egresos no serán un simple cálculo contable, sino la expresión genuina del desarrollo del programa que el gobierno revolucionario se propone realizar en materia social y económica.

Se hará especial atención financiera a las erogaciones destinadas a resolver los problemas referentes en el orden económico y social: los de salubridad pública, agricultura, educación y comunicaciones, quienes serán el máximo impulso, asignando se les las mayores cantidades disponibles. Los demás servicios serán atendidos dentro de la capacidad de las finanzas del Estado.

Moneda y crédito

A pesar de las difíciles condiciones creadas por el desquiciamiento universal de los patrones monetarios, y por las medidas de política valutaria agresiva que conducen a la «guerra monetaria» actual, pueden aventurarse algunos postulados que señalen futuras obligaciones generales a la política monetaria y de crédito del país, sin perjuicio de efectuar las modificaciones que la interacción de factores extranjeros pudiera momentáneamente imponer.

El Banco de México seguirá sustraído a toda influencia política. Con el fin de robustecer aún más su posición y capacitarlo para actuar adecuadamente sobre el volumen del «stock» monetario, mediante el retiro con aportación de medios de pago circulantes, serán otorgadas facultades al banco que le permiten operar en la compra y venta de títulos y valores, primero,

a través de las instituciones de crédito asociadas, y después, directamente, una vez constituido el mercado de valores.

El Banco de México incrementará sus reservas de oro, aumentando su encaje metálico con los productos de las acuñaciones que el consejo del mismo determinare y procurará también acrecentar el aflujo de oro, que le permita, en el momento que se estime conveniente, pasar de la estabilidad de hecho que frente al dólar mantiene nuestra moneda, a una estabilización legal, frente al cambio internacional.

La política de tasas del mismo banco se utilizará complementariamente en su papel regulador, dentro de la política de cambios, con el propósito de que el «stock» circulante se adapte a las necesidades económicas del país y su desarrollo responda al fin de fomentar una discreta alza en los precios, que constituye un estímulo para la producción y garanticen beneficio suplementario a nuestros productos.

Como complemento de la política de crédito y con apoyo en la acción del banco de México, se procurará que la organización del crédito agrícola, como organismo mediador que ofrezca las oportunidades de utilización del crédito a todas las fuentes de producción rural, movilizandolas obligaciones hipotecarias y facilitando los agricultores en general el empleo del ahorro nacional.

Para poner al alcance de los pequeños y medianos productores la utilización del capital que facilite la transformación de los sectores artesanos hacia los sistemas superiores de la producción industrial maximizada, será máxima a la organización del banco nacional de crédito popular, que disponga de los recursos necesarios para refaccionar a todos los trabajadores autónomos, que, por la pequeñez de sus operaciones, no ofrecen garantías suficientes y despiertan la tensión de los grandes bancos.

Será capítulo final en materia de crédito, dar los primeros pasos para la integración del sistema nacional de seguros, que sustraiga del interés privado en esta importante rama de la economía.

Obras constructivas de las Comunidades

Las comunidades de la república formarán programas dentro de este plan sexenal, para emprender, de acuerdo con sus necesidades, alguna o algunas de las siguientes obras constructivas:

Escuelas.

Campos deportivos.

Granjas escolares.

Pequeñas empresas de creación.

Carreteras vecinales.

Reforestación.

Servicios públicos de introducción de agua, drenaje, mercados, rastros, hospitales, casas de maternidad.

Otras Obras de interés público.

Estas construcciones contarán, cuando excedan de la capacidad del vecindario y lo justifique la extensión de los servicios que traten de obtenerse, con subvenciones de los gobiernos locales.

El Partido Nacional Revolucionario, mantendrá contacto, por conducto de una dirección especial, con las organizaciones regionales del Partido y las autoridades de los estados y de los municipios, a efecto de agrupar las comunidades interesadas y estudiar las obras más urgentes de utilidad común que deben llevarse a cabo, escalonadas, en los seis años este plan.

Se observa la mayor ponderación al planear estos programas, de manera que no sean simples declaraciones, sino estimaciones concretas, fáciles de cumplir.

Cada estado formará programas de las obras por realizar, que quedarán bajo el control y continua vigilancia de los órganos del Partido y bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

El Partido Nacional Revolucionario computará cada año las obras públicas que las comunidades se comprometen a construir.



2. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.

31 de mayo de 1983.

Índice

Presentación.

Capítulo Primero. Introducción.

La Planeación en México

Consulta popular durante la campaña presidencial.

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social.

Contenido del Plan.

Capítulo Segundo. Política del Estado Mexicano.

Sumario.

2. La Política del Estado Mexicano.

2.1. Constitución, Proyecto Nacional y oriental del Gobierno.

2.1.1. Nacionalismo Revolucionario.

2.1.2. Democratización Integral.

2.1.3. Sociedad Igualitaria.

2.1.4. Renovación Moral.

2.1.5. Descentralización de la Vida Nacional.

2.1.6. Desarrollo, Empleo y combate a la Inflación.

2.1.7. Planeación Democrática.

2.1.8. Pacto Social y Plan Nacional de Desarrollo.

2.2. Gobierno.

2.2.1. Fundamentación de la política interior.

2.2.2. Fortalecimiento del Federalismo.

2.2.3. Relación con los Poderes.

2.2.4. Democratización.

2.2.5. Pluralismo político.

2.2.6. Procesos electorales.

2.2.7. Garantías individuales.

2.2.8. Comunicación social.

2.2.9. Población.

2.2.10. Seguridad nacional.

2.3. Fuerzas Armadas y seguridad nacional.

2.3.1. Propósito y alcance.

2.3.2. Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional.

2.3.3. Doctrina militar.

2.3.4. Acciones.

2.4. Reforma jurídica e impartición de justicia.

2.4.1. La situación actual.

2.4.2. La reforma jurídica y la justicia en la estrategia general del desarrollo.

Propósitos generales.

Filosofía política.

2.4.3. Objetivos, prioridades y lineamientos.

2.5. Política exterior.

2.5.1. Principios y objetivos.

2.5.2. Marco general.

2.5.3. Estrategias y lineamientos.

2.5.3.1. Estrategia general.

2.5.3.2. Relaciones bilaterales.

2.5.3.3. Relaciones multilaterales.

La Organización de las Naciones Unidas.

Organismos especializados de las Naciones Unidas.

Organismos regionales.

Capítulo Tercero. Contexto Nacional e Internacional.

Sumario.

3. El Contexto Nacional e Internacional.

3.1. Evolución general.

3.2. Potencial de desarrollo.

3.2.1. Instituciones.

3.2.2. Recursos Naturales.

3.2.3. Recursos humanos.

3.2.4. Infraestructura física.

3.3. Problemas estructurales de la economía.

3.3.1. Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.

3.3.1.1. El sector primario.

3.3.1.2. El sector secundario.

3.3.1.3. El sector terciario.

3.3.2. Insuficiencia del ahorro interno.

3.3.3. Escasez de divisas.

3.3.4. Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

3.4. Los problemas actuales de la economía.

3.5. Situación y perspectivas de la economía internacional.

Capítulo Cuarto. Propósito Nacional y Objetivo del Desarrollo.

4. El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo.

El Propósito Nacional.

Objetivos del Desarrollo.

Capítulo Quinto. Estrategia Económica y Social.

Sumario.

La primera línea de estrategia: la reordenación económica.

La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

5. Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

5.1. Concepción general.

5.2. La primera línea de estrategia; la reordenación económica.

- 5.2.1. Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- 5.2.2. Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
 - 5.2.2.1. Reorientar el gasto público para proteger el empleo.
 - 5.2.2.2. Defensa de la planta productiva y el empleo.
 - 5.2.2.3. Fomento de la producción, el abasto y el control del paquete básico de consumo popular.
- 5.2.3. Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

5.3. La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

- 5.3.1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
 - 5.3.1.1. Ampliar la atención de las necesidades básicas.
 - 5.3.1.2. Elevar la generación de empleo asociada al crecimiento del producto.
 - 5.3.1.3. Promover en forma directa una mejor distribución personal del ingreso.
- 5.3.2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
 - 5.3.2.1. Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia fuera.
 - 5.3.2.2. Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población.
 - 5.3.2.3. Un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y del consumo.
- 5.3.3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
 - 5.3.3.1. Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.
 - 5.3.3.2. Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.
 - 5.3.3.3. Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana.
- 5.3.4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
 - 5.3.4.1. Aumentar el ahorro interno.
 - 5.3.4.2. Mejorar la asignación de los recursos financieros.
 - 5.3.4.3. Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas condiciones internas y externas.
- 5.3.5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
 - 5.3.5.1. Acrecentar el potencial de los recursos humanos.
 - 5.3.5.2. Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.
 - 5.3.5.3. Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial de desarrollo de los recursos naturales.
 - 5.3.5.4. Fortalecer la cultura nacional.
- 5.3.6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular al sector privado.
 - 5.3.6.1. Fortalecer la rectoría del Estado.
 - 5.3.6.2. Impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Capítulo Sexto. Política Económica y General.

Sumario.

6. La política económica general.

6.1. Perspectivas macroeconómicas para el periodo 1983 – 1988.

- 6.1.1. Restricciones al manejo de la política económica.
- 6.1.2. Marco prospectivo 1983 – 1988.
- 6.1.3. Criterios generales de reorientación de la política económica.

6.2. La política de gasto público.

- 6.2.1. Diagnóstico.
- 6.2.2. Propósitos.
- 6.2.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 6.2.3.2. Lineamientos para inducir a través del manejo del gasto público un comportamiento adecuado de la demanda interna.
 - 6.2.3.3. Lineamientos para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.
 - 6.2.3.4. Lineamientos para promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social.
 - 6.2.3.5. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

6.3. Política de empresa pública.

- 6.3.1. Diagnóstico.
- 6.3.2. Propósitos.
- 6.3.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 6.3.3.1. Fortalecer el carácter mixto de la economía.
 - 6.3.3.2. Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.
 - 6.3.3.3. Apoyar la integración del aparato productivo.
 - 6.3.3.4. Reestructurar y modernizar la empresa pública.
 - 6.3.3.3. Regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.
 - 6.3.3.4. Apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas.
 - 6.3.3.5. Contribuir al sano financiamiento del desarrollo.
 - 6.3.3.6. Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

6.4. La política de financiamiento del desarrollo.

- 6.4.1. Diagnóstico.
- 6.4.2. Propósitos.
- 6.4.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 6.4.3.1. Lineamientos para recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno.
 - 6.4.3.2. Lineamientos para asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros de acuerdo con las prioridades del desarrollo.
 - 6.4.3.3. Lineamientos para adaptar las relaciones financieras de México a las nuevas circunstancias internas y externas.

6.5. Vinculación con la economía mundial.

- 6.5.1. Diagnóstico.
- 6.5.2. Propósitos.
- 6.5.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 6.5.3.1. Lineamientos para reorientar el comercio exterior.
Protección comercial y apoyos específicos a la exportación.
 - 6.5.3.2. Lineamientos para elevar la aportación de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior.
 - 6.5.3.3. Lineamientos para impulsar la cooperación económica internacional.

6.6. Capacidad y productividad.

- 6.6.1. Diagnóstico.
- 6.6.2. Propósitos.
- 6.6.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 6.6.3.1. Capacitación.
 - 6.6.3.2. Productividad.

Capítulo Séptimo. Política Nacional.

Sumario.

7. La Política Social.

7.1. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso en el marco de la política social.

- 7.1.1. Diagnóstico.
- 7.1.2. Propósitos.
- 7.1.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.
 - 7.1.3.1. Lineamientos para elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario.
 - 7.1.3.2. Lineamientos para combatir el rezago social y la pobreza.

7.2. Educación, cultura, recreación y deporte.

- 7.2.1. Diagnóstico.
- 7.2.2. Propósitos.
- 7.2.3. Lineamientos estratégicos.
- 7.2.4. Líneas generales de acción.
 - 7.2.4.1. Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
 - 7.2.4.2. Ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas.
 - 7.2.4.3. Mejorar la prestación de los servicios del sector.

7.3. Alimentación y Nutrición.

- 7.3.1. Diagnóstico.
- 7.3.2. Propósitos.
- 7.3.3. Lineamientos de estrategia.
 - 7.3.3.1. Estrategias específicas.
- 7.3.4. Líneas generales de acción.
 - 7.3.4.1. Producción agrícola de alimentos.
 - 7.3.4.2. Producción pecuaria.

- 7.3.4.3. Producción pesquera.
- 7.3.4.4. Transformación industrial.
- 7.3.4.5. Comercialización y distribución.
- 7.3.4.6. Consumo y nutrición.

7.4. Salud.

- 7.4.1. Diagnóstico.
- 7.4.2. Propósitos.
- 7.4.3. Lineamientos de estrategia.
 - 7.4.3.1. Acciones preventivas.
 - 7.4.3.2. Reorganización y modernización de los servicios.
 - 7.4.3.3. Consolidación del sistema.
 - 7.4.3.4. Reorganización de la asistencia social.
 - 7.4.3.5. Formación, capacitación e investigación.
- 7.4.4. Líneas generales de acción.

7.5. Seguridad social.

- 7.5.1. Diagnóstico.
- 7.5.2. Propósitos.
- 7.5.3. Lineamientos de estrategia.
- 7.5.4. Líneas generales de acción.

7.6. Desarrollo urbano y vivienda.

- 7.6.1. Desarrollo urbano.
 - 7.6.1.1. Propósitos y lineamientos de estrategia.
 - 7.6.1.2. Líneas generales de acción.
- 7.6.2. Vivienda.
 - 7.6.2.1. Propósitos y lineamientos de estrategia.
 - 7.6.2.2. Líneas generales de acción.

7.7. Ecología.

- 7.7.2. Propósitos.
- 7.7.3. Lineamientos de estrategia.
- 7.7.4. Líneas generales de acción.
 - 7.7.4.1. Prevención y control de la contaminación ambiental.
 - 7.7.4.2. Agua.
 - 7.7.4.3. Suelo.
 - 7.7.4.4. Aire.
 - 7.7.4.5. Restauración ecológica.
 - 7.7.4.6. Flora y fauna silvestre.
 - 7.7.4.7. Conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables.

Capítulo Octavo. Políticas Sectoriales.

Sumario.

8. Políticas sectoriales.

8.1. Desarrollo rural integral.

- 8.1.1. Diagnóstico.
- 8.1.2. Propósitos.

- 8.1.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.1.4. Líneas generales de acción.
 - 8.1.4.1. Para la organización social.
 - 8.1.4.2. Para el bienestar social.
 - 8.1.4.3. De apoyos a la producción.
 - 8.1.4.5. Para la integración industrial, comercial y del transporte.

8.2. Reforma agraria integral.

- 8.2.1. Diagnóstico.
- 8.2.2. Propósitos.
- 8.2.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.2.4. Líneas generales de acción.
 - 8.2.4.1. Reparto agrario.
 - 8.2.4.2. Seguridad jurídica.
 - 8.2.4.3. Organización y capacitación campesina.
 - 8.2.4.4. Empleo, ingreso y bienestar social.
 - 8.2.4.5. Administración agraria.
 - 8.2.4.6. Planeación democrática.

8.3. Agua.

- 8.3.1. Diagnóstico.
- 8.3.2. Propósitos.
- 8.3.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.3.4. Líneas generales de acción.
 - 8.3.4.1. Administración del agua.
 - 8.3.4.2. Desarrollo agropecuario.
 - 8.3.4.3. Desarrollo urbano e industrial.
 - 8.3.4.4. Generación de energía eléctrica.
 - 8.3.4.5. Otros usos.
 - 8.3.4.6. Prevención y control de la contaminación.
 - 8.3.4.7. Concientización ciudadana.

8.4. Pesca y recursos del mar.

- 8.4.1. Diagnóstico.
- 8.4.2. Propósitos.
- 8.4.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.4.4. Lineamientos generales de acción.
 - 8.4.4.1. Captura.
 - 8.4.4.2. Acuicultura.
 - 8.4.4.3. Industrialización.
 - 8.4.4.4. Comercialización y transporte.
 - 8.4.4.5. Organización y capacitación.
 - 8.4.4.6. Prospección, investigación y tecnología.
 - 8.4.4.7. Consumo.
 - 8.4.4.8. Administración, planeación, fomento y regulación pesquera.
 - 8.4.4.9. Financiamiento.

8.5. Bosques y selvas.

- 8.5.1. Diagnóstico.

- 8.5.2. Propósitos.
- 8.5.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.5.4. Líneas generales de acción.

8.6. Desarrollo industrial y comercio exterior.

- 8.6.1. Diagnóstico.
- 8.6.2. Propósitos.
- 8.6.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.6.4. Lineamientos generales de política.
 - 8.6.4.1. Lineamientos generales de política para defender la planta productiva y el empleo.
 - Política de demanda selectiva.*
 - Política cambiaria financiera.*
 - 8.6.4.2. Lineamientos generales de política para impulsar el cambio estructural.
 - Política de controles.*
 - Política de Fomento a la Industria.*
 - Política de empresa pública en el desarrollo industrial.*
 - Política de regulación.*
 - Política de regulación de mercados y precios.*
 - Política de inversión extranjera.*
 - Política de equilibrio ecológico.*
- 8.6.5. Líneas generales de acción.
 - 8.6.5.1. Bienes básicos.
 - 8.6.5.2. Bienes de capital.
 - 8.6.5.3. Bienes intermedios.

8.7. Energéticos.

- 8.7.1. Diagnóstico.
- 8.7.2. Propósitos.
- 8.7.3. Lineamientos de Estrategia.
- 8.7.4. Líneas generales de acción.

8.8. Minería.

- 8.8.1. Diagnóstico.
- 8.8.2. Propósitos.
- 8.8.3. Lineamientos de Estrategia.
- 8.8.4. Líneas generales de acción.

8.9. Sistema integral de transportes.

- 8.9.1. Diagnóstico.
- 8.9.2. Propósitos.
- 8.9.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.9.4. Líneas generales de acción.
 - 8.9.4.1. Transporte carretero.
 - 8.9.4.2. Transporte ferroviario.
 - 8.9.4.3. Transporte marítimo y fluvial.
 - 8.9.4.4. Transporte aéreo.
 - 8.9.4.5. Desarrollo tecnológico, industrias conexas y capacitación.
 - 8.9.4.6. Institucionales.

8.10. Modernización comercial y abasto popular.

- 8.10.1. Diagnóstico.
- 8.10.2. Propósitos.
- 8.10.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.10.4. Líneas generales de acción.
 - 8.10.4.1. Fomento a la producción y distribución de básicos y desarrollo del sistema nacional para el abasto.
 - 8.10.4.2. Desarrollo comercial.
 - 8.10.4.3. Regulación y control.
 - 8.10.4.4. Organización social e integración productiva.
 - 8.10.4.5. La empresa pública en la producción de básicos, en el comercio y en el abasto.

8.11. Turismo.

- 8.11.1. Diagnóstico.
- 8.11.2. Propósitos.
- 8.11.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.11.4. Líneas generales de acción.

Información turística.

Diversificación de mercado.

Promoción y publicidad.

Comercialización.

Turismo fronterizo.

Turismo interno.

Turismo social.

Planta turística.

Capacitación.

Transporte.

Desarrollo turístico regional.

Política financiera.

Coordinación intersectorial.

8.12. El desarrollo tecnológico y científico.

- 8.12.1. Diagnóstico.
- 8.12.2. Propósitos.
- 8.12.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.12.4. Líneas generales de acción.
 - 8.12.4.1. Información para la programación.
 - 8.12.4.2. Temas prioritarios de investigación.
 - 8.12.4.3. Fortalecimiento de la estructura.
 - 8.12.4.4. Transferencia de tecnología y cooperación internacional.
 - 8.12.4.5. Comunicación social.

8.13. Sistema integral de comunicaciones.

- 8.13.1. Diagnóstico.
- 8.13.2. Propósitos.
- 8.13.3. Lineamientos de estrategia.
- 8.13.4. Líneas generales de acción.

- 8.13.4.1. Infraestructura de telecomunicaciones.
- 8.13.4.2. Prestación de servicios de comunicaciones.
- 8.13.4.3. Desarrollo tecnológico y capacitación.
- 8.13.4.4. Institucionales.

Capítulo Noveno. Política Regional.

Sumario.

9. Política regional.

9.1. Propósitos y Lineamientos de estrategia.

9.2. Líneas de acción para el desarrollo estatal.

- 9.2.1. Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.
- 9.2.2. Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- 9.2.3. Planes Estatales de Desarrollo.
- 9.2.4. Fortalecimiento municipal.
- 9.2.5. Convenio de Desarrollo.
- 9.2.6. Programación – presupuestación del gasto regional.
- 9.2.7. La participación social en los Programas de Desarrollo Regional.

9.3. Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

- 9.3.1. Norte.
- 9.3.2. Sureste.
- 9.3.3. Parte central de la Costa del Pacífico.
- 9.3.4. Costa del Golfo.

9.4. Líneas de acción para la zona metropolitana de la ciudad de México.

- 9.4.1. Desconcentración industrial.
- 9.4.2. Reducción de las migraciones.
- 9.4.3. Integración de sistemas regionales relativamente independientes de la ciudad de México.
- 9.4.4. Racionalizar y controlar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México y de su Periferia.

9.5. Líneas de acción para la ciudad de México.

- 9.5.1. Diagnóstico.
- 9.5.2. Propósitos.
- 9.5.3. Lineamientos de estrategia.
- 9.5.4. Líneas generales de acción.
 - 9.5.4.1. Asentamientos humanos y viviendas.
 - 9.5.4.2. Medio ambiente y servicios básicos.
 - 9.5.4.3. Transporte público y vialidad.
 - 9.5.4.4. Abasto, consumo popular y nutrición.
 - 9.5.4.5. Salud y seguridad social.
 - 9.5.4.6. Educación y cultura.
 - 9.5.4.7. Estructura productiva.
 - 9.5.4.8. Política, gobierno y administración de justicia.

9.5.4.9. Financiamiento.

9.5.4.10. Participación social.

Capítulo Décimo. Participación Social.

10. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

10.1 Vertiente obligatoria.

10.2. Vertiente de coordinación.

10.3. Vertientes de inducción y concertación.

10.4. Lineamientos generales.



Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.
Presidencia de la República.

Presentación

Presidencia de la República

El 1º de diciembre de 1982, al asumir mi responsabilidad como Titular del Poder Ejecutivo Federal, promoví la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de esta reforma, el nuevo Artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se presenta a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y en el plazo fijados por la nueva Ley de Planeación.

El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales de desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Vivimos tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumbre; de competencia aguda y desordenada entre diversos países, algunos por mantener hegemonías, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en una nueva configuración internacional en gestación que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social.

El país se encuentra en un momento decisivo para la historia nacional; está de por medio el destino de la Nación. De lo que hagamos o dejemos de hacer depende nuestro futuro y el de las generaciones que nos sigan.

No estamos viviendo una crisis meramente circunstancial; si así fuera, la solución sería relativamente simple.

Hemos tomado conciencia de que los problemas por los que atravesamos en el mundo y en el país, afectan estructuras, hábitos profundos de conducta, tendencias e inercias, a los que nos habíamos acostumbrado en el orden mundial y nacional.

Frente a ello, el resultado final dependerá de la capacidad de cada sociedad nacional para enfrentar los retos.

Los que tenemos la capacidad para convertir la crisis en oportunidad de cambio y superación, seguiremos avanzando como Nación, como sociedad y como individuos.

México tiene la fortaleza interna para superar la adversidad y enfrentar con éxito la crisis. La historia nos muestra que en los momentos difíciles los mexicanos hemos sabido anteponer el interés general de la Nación sobre cualquier interés particular o de grupo. Nuestro sistema político ha sabido, en los momentos decisivos, plantearse los problemas con realismo y honestidad, y reconocer las fallas con espíritu de autocritica, estableciendo las condiciones para superarlas.

Nuestras instituciones han mantenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico. Tenemos una amplia y diversificada dotación de recursos naturales sobre la cual apoyarnos y, principalmente, potencialidades humanas, que son nuestra riqueza fundamental.

Tenemos principios, instituciones y recursos para afrontar la adversidad. Mantenemos la voluntad política para conducir los destinos del país por el rumbo fijado por los propios mexi-

canos. Conservaremos la solidez institucional para instrumentar las decisiones. Alentaremos la solidad social en la consecución de estos propósitos.

Los mexicanos saldremos fortalecidos en la economía y la sociedad, porque somos capaces de ordenar esfuerzos y recursos, de perseverar en las decisiones, con flexibilidad ante las circunstancias del momento, pero con firmeza y claridad de propósitos. Articularemos, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, las acciones de los diversos sectores sociales. Con solidaridad, decisión y realismo, superaremos la crisis e iniciaremos los cambios cualitativos que requiere el país.

En estos momentos difíciles, cuando los márgenes de acción se reducen, debemos evitar el peligro del pesimismo, la irritación, el encono social, el agobio y la debilidad. Al establecer con claridad el rumbo, conservaremos la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social.

Conservaremos la voluntad de seguir siendo libres, el anhelo de justicia, la vocación por la democracia como sistema político y forma de vida y, sobre todo, la decisión de mantenernos y fortaleceremos como Nación independiente.

Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tiene un carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra Nación. La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el propósito común, la responsabilidad compartida y la conjunción de acciones, estaremos a la altura del reto histórico de nuestro tiempo.

La planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria.

El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.

Los problemas que enfrenta la Nación no son producto sólo de errores de política; derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente; en otras, los resultados tomarán más tiempo. De ello se encargará el pueblo mexicano, en un proceso constante de renovación. Pero es propósito firme establecer bases sólidas para su eficaz consecución y dar los primeros pasos en la dirección adecuada.

El logro de los propósitos del Plan requerirá disciplina administrativa financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación. Asimismo, es necesaria una actitud vigilante de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución. El Plan se apoya en las decisiones de los primeros

meses de la Administración, y establece su vinculación con la estrategia de desarrollo y los programas sectoriales.

Partiendo de estas premisas y características, el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello, se inicia con la ratificación de los principios políticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Constitución de 1917 y la precisión de las orientaciones políticas rectoras, producto de consulta con la sociedad durante mi campaña política. Se apoya también en el amplio proceso de diálogo y comunicación que implicaron los Foros de Consulta Popular que organizamos, a partir de febrero del presente año.

México cuenta con un modelo político, económico, social y cultural sólidamente establecido. Nos regimos por el Proyecto Nacional que establece la Constitución, construidos por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia; éste recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y nos ha permitido, con estabilidad política y ampliando las libertades democráticas, ir modernizando la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo.

Nuestros principios y valores fundamentales nos fijan la tarea por realizar; crear las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas para la plena realización del hombre, prioridad fundamental en la tarea del desarrollo. El diagnóstico franco y objetivo en el Plan, establece la dimensión del esfuerzo requerido; en adición a las grandes carencias y rezagos sociales que subsisten, cada año se incorporan casi un millón de jóvenes a la fuerza de trabajo, sin que la economía tenga actualmente las bases materiales para hacer frente a estas demandas. Y adicionalmente, sin que exista una situación internacional que coadyuve al vigor en la dinámica económica interna.

Con base en los principios político y diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

De este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos que mi Gobierno se propone alcanzar dentro del término de mi responsabilidad Constitucional:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro de un esfuerzo de planeación democrática planteamos una estrategia de desarrollo no sólo para subsistir, no sólo para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, sino para lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico, social y cultural.

La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.

No es posible enfatizar el cambio estructural sin resolver la crisis; los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos sólo por resolver la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron; ello la haría recurrente.

La experiencia histórica muestra la necesidad de este propósito. En el país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y los avances no han logrado permanencia. Por otra parte, cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió el sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural. Por ello, la estrategia del Plan enfatiza simultáneamente el combate a la inflación y la protección del empleo, con el inicio de cambios cualitativos. Este es el rasgo singular de la estrategia del desarrollo: combatir simultáneamente las manifestaciones y las raíces de la crisis. Ello implica mayores dificultades, pero es una solución más firme y radical.

Un gobierno responsable tiene que proponerse el logro de los objetivos nacionales con la mayor celeridad; pero debe hacerlo con realismo. Frente a las necesidades hay que considerar las restricciones que imponen la crisis y las limitaciones de algunos recursos. Se propone viabilidad en los propósitos y permanencia en los beneficios, y no su avance temporal. No hemos de confundir voluntad de cambio con voluntarismo.

Por ello, la estrategia se propone recobrar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, que permitan lograr una mayor generación de empleo permanente e inflación decreciente, aprovechar racionalmente el medio ambiente y los recursos naturales, fortalecer el mercado interno y un aparato productivo con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales básicas y más apto para modular en lo interno los impactos del contexto internacional.

Recobrar las tasas históricas de crecimiento, significa un propósito ambicioso, bajo las condiciones previstas para la economía internacional y las restricciones internas. Lo fundamental será que este crecimiento sea permanente y asociado a una inflación decreciente, y con una generación de empleo, por peso invertido, mayor a la histórica.

En el corto plazo, lo fundamental es el combate a la inflación y la protección del empleo.

Un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación. Los países que han indizado la economía, sólo han logrado reproducir o ampliar año con año los mismos niveles de inflación y, lo que es más grave, no han logrado aumentar en forma sostenida el salario real ni darle permanencia a los empleos. La moral social se debilita y la cohesión interna se disuelve.

En el combate a la inflación se reconocen los límites de la capacidad productiva del país y, en consecuencia, se plantea con responsabilidad, la disciplina en la política de gasto y de ingresos públicos; el requerimiento de fortalecer el ahorro nacional; las restricciones del sector externo; y la necesidad de un menor ritmo de capacitación del ahorro externo.

Reconocer nuestros límites no es considerarlos como inamovibles. A partir de su precisión, se establecen las bases para dilatarlos, en forma efectiva y responsable.

A la par del combate a la inflación, y rechazando las propuestas supuestamente ortodoxas, se sientan bases para un sostenido progreso social, en materia de empleo, educación y cultura, alimentación, salud, vivienda, medio ambiente y calidad de vida.

Si la prioridad es el hombre, la satisfacción de sus necesidades fundamentales exige permanencia, profundidad y dirección. En esa orientación marchan las acciones del Plan.

La Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos manuales y sectoriales de mediano plazo. Es en ellos donde se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones im-

piden considerar con certeza en el medio plazo. El compromiso del Estado reside en establecer la dirección del cambio y la intensidad del mismo, y precisar las líneas principales de acción que se plantean por cada sector, tanto en los sociales como en los productivos. El Plan determina así la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los diferentes programas sectoriales e intersectoriales.

La estrategia y las acciones propuestas recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular iniciados durante mi Administración, y cuyo antecedente son los Foros de Consulta llevados a cabo en la reciente campaña presidencial. Esta consulta no ha sido simplemente protocolo político, sino la reafirmación de la voluntad de que las soluciones a nuestros problemas fundamentales deben emanar del consenso de las grandes mayorías nacionales.

La población ha sido informada, se ha expresado, ha sido escuchada y sus planteamientos tomados en cuenta en el Plan. Participaron dirigentes y miembros del movimiento obrero organizado del país, campesinos, representantes de organizaciones populares, empresarios, especialistas, profesionistas, miembros del sector académico e intelectual, jóvenes, estudiantes, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, partidos políticos y miembros de la comunidad en general.

Destacada fue la labor de los Gobiernos de los Estados, quienes participaron realizando la consulta popular en sus respectivas entidades.

Sin embargo, en una sociedad cultural y en tiempos de crisis, no puede esperarse que todos los planteamientos sean considerados. Unos, por su detalle, serán recibidos en los programas sectoriales respectivos. Otros, al presentar posiciones opuestas sobre un mismo tema, requirieron definir la que respondía al mandato popular y al interés general. El Plan es producto y responsabilidad del Poder Ejecutivo, y al presentarlo ha realizado la labor de síntesis que le corresponde. Asume su responsabilidad y ratifica que su propósito es ver siempre por el interés de las mayorías y guiarse por su opinión en sus acciones.

Sabemos que el Plan no necesariamente merecerá la adhesión unánime de todos los grupos y corrientes de opinión. Respetamos la disidencia y la crítica, elementos consubstanciales de la democracia y la libertad. El Gobierno es responsabilidad de obedecer a la mayoría.

Los diferentes capítulos han sido responsabilidad de los titulares de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal. Presentados por ello al titular del Ejecutivo, su integración, por mandato de la Ley de Planeación, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su aprobación final, al Presidente de la República.

Como lo establece la Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se obliga a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategia y lineamientos que establece el Plan. Con los Estados Unidos de la República se precisarán mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten en los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales; con los sectores sociales y privados se inducirán y concertarán acciones que apoyen el logro de los objetivos y lineamientos establecidos en el Plan.

El Plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad. Enfrentar la crisis con eficacia y justicia demanda la activa presencia del país. La vocación democrática del Ejecutivo y el mandato de la Ley marcan que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso democrático de la Nación.

Reconocemos que en el proceso de planeación la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar

una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente, en la situación que vive el país, se requerirá un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal; tanto a nivel central como paraestatal; coordinación y colaboración decidida de los Gobiernos de los Estados y Municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Hacer el mayor esfuerzo posible para que la ejecución del Plan se realice de acuerdo a lo propuesto, es el indeclinable compromiso del Presidente de la República.

México, D. F., a 30 de mayo de 1983. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado. Rúbrica.



Capítulo Primero

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales.

En el ámbito internacional el signo de la época es la incertidumbre y la inseguridad. El mundo vive hoy una etapa de transición. Países con diversos sistemas económicos y políticos se encuentran en crisis que trascienden el ámbito económico y presionan la convivencia social. El desequilibrio en las relaciones económicas y políticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten o modifiquen sus esquemas de crecimiento: estos fenómenos afectan a los países en vías de desarrollo, agravando en muchos casos situaciones internas de por sí difíciles. En América Latina, por primera vez en cincuenta años, se observó una caída de producto de la región en términos reales. Ante esta situación, muchos países se han visto obligados a revisar sus políticas y programas.

México no es ajeno a esta situación: no puede serlo. La crisis interna es evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico que, por insuficiencias estructurales, amplía y reproduce los impactos de los desajustes externos. En 1982 por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos. La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento entre otros, son factores internos que en gran parte explican la difícil situación actual y cuya solución obliga al despliegue de toda la capacidad creativa de la Nación.

La actual Administración, con el Plan Nacional de Desarrollo, está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas; no para volver a la situación anterior a ella, sino para superarla, conforme al mandato popular recibido en la elección del 4 de julio de 1982. Ello requiere conjurar las causas que la produjeron y efectuar los cambios cualitativos en la economía y en la conducción estatal del desarrollo, que habrán de transformar a la Nación, de acuerdo a las orientaciones políticas que la propia sociedad ha refrenado con su participación electoral y con la aceptación fundamental que concede a los principios de la Revolución, plasmados en la Constitución Política de 1917.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad, para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia.

La planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir, y por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo, inscrita en el marco del Estado de Derecho, la planeación permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de actores sociales que mantienen su autonomía de decisión. La participación democrática en la integración del Plan es el antecedente obligado de la corresponsabilidad en su ejecución.

En México, la planeación es una necesidad política; permite a la sociedad articular eficazmente sus esfuerzos y lograr, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementen, para resolver la difícil situación actual, buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional. En épocas de crisis, con márgenes reducidos de acción y dificultades para anticipar el futuro, se requiere, con mayor razón y urgencia, la conjunción de los esfuerzos y la solidaridad social para introducir orden en las acciones, generar confianza y racionalizar el uso de recursos escasos, como punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo.

El Plan contiene la estrategia para enfrentar el periodo más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y simultáneamente iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad. Las metas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, a través de los programas operativos correspondientes. La complejidad de los retos derivados de la crisis y la incertidumbre acerca de la evolución de la situación externa, hacen necesario que el Plan mantenga la flexibilidad suficiente para responder con oportunidad y en el marco de la orientación estratégica deseada, a las cambiantes condiciones externas e internas. Lo fundamental es tener claridad de rumbo. El sistema político mexicano tiene capacidad de autocrítica y está preparado para enfrentar situaciones imprevistas. Para ello, el Plan constituye la guía para las transformaciones cualitativas que requiere el país: no representa una camisa de fuerza, ni establece metas cuantitativas rígidas. En una época como ésta, más que contar con un mapa de precisión y plantear compromisos en cifras inalterables, es necesario asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad requerida.

Vivimos años decisivos, en los cuales está en juego el destino de la Nación. México cuenta con las instituciones, con los recursos naturales y humanos, con las fuerzas internas para superar la adversidad y vencer los enormes retos que se le presentan. Tenemos principios firmes y un Proyecto Nacional viable, que sintetizan lo mejor de nuestra historia y cuentan con el consenso de las mayorías; se tienen los instrumentos para promover el desarrollo, ahora fortalecidos con la banca nacionalizada; y existe la voluntad política para ejecutar el Plan y continuar cumpliendo con el Proyecto Nacional de la Constitución de 1917. De nuestros actos, conducta y capacidad para manejar la situación con solidaridad y nacionalismo, depende el futuro.

1.1. La Planeación en México.

El Plan se enriquece con la amplia experiencia que en materia de planeación ha adquirido el país; la aprovecha y da respuesta a las necesidades de una época que impone nuevos desafíos al Estado y a la sociedad.

En estrecha relación con el desarrollo institucional del país, las actividades de planeación han correspondido, en diferentes períodos, a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo. Los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo. Así, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de

los recursos disponibles, para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteada por la Revolución. Muestra destacada de ellos es el Plan Sexenal 1934-1940. Después, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como lo realizó en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

Después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración, se inició, en los años setenta, la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

En el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia. Así, en el periodo 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación: fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no sólo la metodología, sino también los conceptos, enfoques y procedimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

El análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, permiten también identificar una serie de deficiencias que es necesario corregir. Resulta clara la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendan los programas de mediano plazo que lo desagreguen y detallen; vincular más estrechamente los contenidos del Plan con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la Administración Pública; asegurar compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, a fin de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la política regional del Plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México. Y, por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales movilizando sus esfuerzos en torno a los objetivos nacionales.

1.2 Consulta popular durante la campaña presidencial.

Abrir nuevos cauces a la participación activa de los mexicanos fue el primero de los aspectos que el Gobierno de la República decidió atender. Desde su campaña política asumió el compromiso de fundar el quehacer de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población, poniendo en práctica un amplio proceso de consulta popular, que permitió integrar, primero la Plataforma Electoral, después el Programa de Gobierno y hoy, el Plan Nacional de Desarrollo.

En la historia política del país, pocas veces se había discutido y enriquecido con tanta amplitud y profundidad a una Plataforma Electoral, una propuesta de Programa de Gobierno. La consulta popular tuvo como punto de partida el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, aprobado por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, cuyos planteamientos iniciales orientaron la participación social en torno a los aspectos fundamentales del desarrollo.

La consulta se realizó a través del diálogo con los diversos grupos sociales; con los sectores obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional; con mujeres y jóvenes; con profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios; en reuniones nacionales, estatales y el fortalecimiento municipal; en foros campesinos; en las giras de prioridades nacionales; mediante encuestas y correspondencia; en visitas a poblados, fábricas, talleres y colonias populares y en entrevistas con los medios de comunicación.

La consulta cumplió su cometido: permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución.

La síntesis de las demandas sociales y los valores del Proyecto Nacional permitieron integrar los principios políticos fundamentales que conforman la guía para realizar y conducir los cambios de fondo que el país requiere en la economía, la sociedad y el Estado. Nacionalismo Revolucionario, Democratización Integral, Sociedad Igualitaria, Renovación Moral, Descentralización de la Vida Nacional, Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y Planeación Democrática, son las orientaciones políticas que el pueblo aprobó con su participación electoral y que constituyen los criterios orientadores del Programa de Gobierno.

1.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular.

La planeación, en este contexto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. Las recientes reformas a la Constitución cumplen el propósito de avanzar en la consolidación de los principios fundamentales que el propio Texto Supremo reconoce, y abren nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al Gobierno.

La reforma al Artículo 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las Leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La Planeación Democrática, elemento esencial de esta nueva concepción, queda instituida en el texto del Artículo 26 Constitucional, que señala:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

“En el Sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley”.

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. Finalmente, en el Artículo 28 se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin restarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización; se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

Todas estas reformas establecen y norman la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo al interés general de la Nación y al Estado de Derecho.

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta el Artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación: tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, la Ley dispone que se ordenen jurídicamente los documentos de planeación en torno a un solo Plan Nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo.

Asimismo, se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus programas.

En la propia Ley se determinan las características esenciales del Plan y los programas que se derivan de las actividades del Sistema, precisándose que el Plan Nacional expresa el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal.

Con el marco general anterior, la planeación que se desarrollará en adelante se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:

- Se ha instituido la participación social en la elaboración del Plan y sus programas, y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.
- Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.
- Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.
- Se han jerarquizado los documentos de la planeación, para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.
- Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y estudios de la situación internacional y de sus posibles impactos sobre el país.
- Existe, finalmente, una clara voluntad política, para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado, a través de los diferentes instrumentos.

1.4 El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social.

Dentro del nuevo marco normativo de la planeación democrática, se ha dado permanencia y carácter institucional a la participación social. En consecuencia, el Gobierno de la República, en febrero de 1983, dio inicio formal a los trabajos de integración del Plan y convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular.

Los temas y aspectos analizados en los foros, seleccionados en función de los planteamientos captados durante la campaña política, permitieron identificar las prioridades nacionales y los grandes problemas que la sociedad mexicana ha de enfrentar en el curso de los próximos años.

Los Foros Nacionales de Consulta Popular realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron los siguientes: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca, Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México; y Comunicación Social.

En los foros, amplios grupos de la población manifestaron sus inquietudes y propuestas. El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas. Esto no significa que el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino fundamentalmente aquéllas que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes. En ocasiones, la pluralidad de la sociedad se manifestó en opiniones contrarias en torno a un mismo problema. Al Estado corresponde decidir y en todo momento mantiene la responsabilidad y el compromiso fundamental con las mayorías.

Con la actividad de los foros, los canales de comunicación han sido ampliados y fortalecidos para permitir que los ciudadanos cuenten con más información sobre la gestión gubernamental y las formas institucionales con que pueden influir en ella.

Los foros serán instancia permanente de participación social en la planeación y continuarán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, a través de programas anuales.

Durante la primera fase de sus actividades, los foros reflejaron la pluralidad social y política de la comunidad nacional, así como la demanda de una mayor participación en las decisiones y en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y los programas, además de la disposición ciudadana para entablar diálogos y compromisos con el gobierno.

Muestra de ello fue la captación de más de 10 mil documentos y ponencias de los diversos grupos sociales y la activa participación de los representantes de los diferentes partidos políticos, de las organizaciones obreras, campesinas y populares; diputados y senadores; empresarios; especialistas; profesionistas; miembros del sector académico e intelectual; jóvenes; estudiantes; amas de casa y ciudadanos en general.

Corresponde al Plan Nacional de Desarrollo incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales los aspectos más concretos.

Entre aquellos pronunciamientos que por su carácter más amplio orientaron la formulación del Plan, cabe destacar los que se refieren a las condiciones sociales que afectan directamente el nivel y calidad de la vida de la comunidad; acceso de la población al empleo; combate decidido a la inflación; ampliación de los servicios urbanos; distribución en forma justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa integral de abasto que incorpore el esfuerzo coordinado de los sectores público, social y privado; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejoramiento del medio ambiente natural, con énfasis en el uso racional de los recursos acuíferos en todo el territorio; manejo adecuado de bosques y selvas; vivienda digna, combatiendo la especulación de la tierra; vinculación efectiva de los procesos educativo y productivo; revisión y adecuación de la estructura organizativa y de promoción del deporte y la recreación; uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social.

También se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; generar empleos en las áreas rurales, para reducir la emigración; mejorar y extender la cobertura de los servicios para la salud, así como substituir importaciones en medicamentos e instrumentos de salud.

Con respecto a la ciudad de México se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; la necesidad de controlar el crecimiento de la ciudad con acciones contundentes y sistemáticas en cuanto a desconcertación y descentralización, en las áreas administrativas, industrial, comercial y de servicios; la importancia de preservar el medio natural mediante programas de regeneración del suelo, de la vegetación y de la capacidad de recarga de los mantos acuíferos; el fortalecimiento del transporte público, supeditando la vialidad a la transportación colectiva; el mejoramiento en la dotación y distribución del agua potable, así como en los servicios de drenaje, recolección de basura, bacheo y alumbrado público.

Una demanda generalizada fue la impartición de justicia expedita e igualitaria que proteja a toda la población y evite los actos arbitrarios de las autoridades, así como la modernización del sistema nacional de administración de justicia, en sus diversas fases.

También hubo una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país; en este sentido, los diversos grupos sociales opinaron en favor de regionalizar los servicios de salud, así como los de educación básica y normal; lo-

gar mayor participación de las autoridades locales en los procesos de empleo, capacitación, adiestramiento y productividad; descentralizar el manejo de la flora y fauna silvestres; formular programas coordinados en materias urbana, agrícola, ganadera e industrial, que equilibren el crecimiento de las regiones en que se ubican los centros turísticos; orientar la capacitación rural para que las comunidades campesinas tengan un mayor control de sus procesos productivos, consoliden el desarrollo de su organización social e incrementar su productividad; terminar con el rezago agrario y otorgar seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia de la tierra.

En las relaciones socioeconómicas que tienen mayor incidencia sobre el aparato productivo, se propuso apoyar el desarrollo de las empresas pequeña y mediana, así como elevar la capacidad de supervisión y dirección de las mismas; fomentar las agroindustrias; unir esfuerzos para que el gobierno y los sectores social y privado fomenten la producción local de instrumentos y equipos que hasta hace poco se importaban y limiten el consumo de bienes provenientes del exterior a lo estrictamente necesario para la producción prioritaria, y el mantenimiento del nivel de empleo; considerar la utilización de las tecnologías existentes en el país antes que importarlas en forma indiscriminada; diversificar los productos de exportación, reduciendo el peso relativo del petróleo; impulsar el desarrollo de la petroquímica y aprovechar íntegramente el gas natural extraído de las zonas productoras; considerar la investigación básica aplicada y el desarrollo tecnológico, como áreas de carácter prioritario y estratégico, y crear un sistema de transporte que responda a las necesidades del país.

En el sector pesca, diversos grupos sociales demandaron atención prioritaria al desarrollo y aprovechamiento de los recursos del mar; promover el desarrollo de la acuicultura; fomentar el desarrollo industrial del sector pesquero e impulsar la comercialización ordenada y el transporte eficiente de los productos del mar.

En relación a las empresas públicas se demandó la orientación de sus recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias, descentralizar la operación de sus unidades, y mejorar su eficiencia administrativa para garantizar la calidad de los bienes y servicios que prestan, así como su crecimiento ordenado.

En cuanto a comunicación social, se pidió que el Estado reafirme su rectoría en la materia, preservando la identidad nacional dentro del marco irrestricto de la libertad de expresión; se afirmó la necesidad de democratizar los medios de comunicación: radio, televisión, prensa y cine a través de la participación de los grupos sociales; y fomentar la conciencia nacionalista y apoyar la solución de los problemas a través de los medios de difusión.

Estos constituyen sólo algunos de los planteamientos que se recogen en diferentes apartados del Plan y que muestran el tipo de propuestas recibidas en los distintos Foros de Consulta Popular. El mayor grado de especificidad se presentará después de publicado el Plan, a través de los programas de desarrollo de mediano plazo y en los programas operativos anuales, en los cuales se incorporarán con más detalle los planteamientos de la sociedad, buscando entrelazar la participación social en la formulación del Plan y los programas, con su evaluación y ejecución, en aquellas áreas y actividades que tienen mayor relación con la vida cotidiana del ciudadano.

Asimismo, la consulta se ha extendido a los estados. Respetando su autonomía, se ha propuesto a sus gobiernos el diseño y promulgación de leyes estatales de planeación, el establecimiento de sistemas de planeación democrática y la instalación de foros estatales, en los que participen los grupos locales. Como parte de este proceso, la Federación ha firmado con cada estado el Convenio Único de Desarrollo para posibilitar la coordinación de acciones. La incorporación del sistema financiero a los procesos de programación y el esquema de planeación

adoptado son las bases para que, al tiempo que se desconcentren los recursos y se descentralicen las funciones, se aumente la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, para responder oportuna y eficazmente a las demandas de la población.

Los canales están abiertos y son permanentes. La consulta popular tiene ahora bases y guía: El Plan Nacional de Desarrollo es marco y plataforma para el desarrollo futuro de las actividades de participación social.

En la consulta popular no sólo se ha escuchado a la sociedad, sino que también se le ha informado. Se ha hecho patente la necesidad de que los grupos sociales fortalezcan sus organizaciones, con el objeto de que el planteamiento de sus demandas y su participación en la ejecución de las acciones se realice con mayor orden y representatividad.

El Plan Nacional de Desarrollo se ha nutrido de los resultados de los foros, las propuestas de los gobiernos estatales y los trabajos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los sectores del Gobierno Federal, por mandato de la Ley de Planeación y atendiendo a su amplia participación en la formulación del Plan, están obligados a sujetar su actividad a los lineamientos establecidos en el mismo. Los grupos sociales, al contar con una guía precisa de objetivos y prioridades, que integran y expresan la voluntad colectiva, podrán ubicar sus actividades dentro del esfuerzo nacional con un mayor grado de certidumbre y solidaridad.

En las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, el Plan constituirá el punto de referencia que habrá de proporcionar orientación a las actividades de coordinación. Los convenios entre gobiernos permitirán dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo en sus implicaciones territoriales.

1.5 Contenido del Plan.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales puedan participar en su ejecución.

En el primer apartado, el capítulo de la política del Estado Mexicano contiene los principios políticos del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmados en la Constitución de 1917. Este capítulo muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan. Las bases políticas que la harán posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El capítulo de contexto nacional e internacional establece el marco en el cual se iniciará la acción del Plan. Se presenta una breve síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta nuestros días: se señalan los logros alcanzados durante este periodo y se evalúa el potencial de desarrollo del país. Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente. Se muestran, además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo estas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional.

Los resultados de este análisis, al contrastarse con los principios políticos fundamentales, permiten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar al Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientado a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera, de reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y fomentar el sector privado.

En el segundo apartado, relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiarias de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente, se establecen lineamientos de capacitación y productividad.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua; pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral de transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo; y desarrollo científico y tecnológico.

El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

Planear, en un momento de crisis, significa tomar la adversidad como oportunidad de cambio y circunstancia de superación. El Plan, tacha el camino a seguir dentro de las instituciones, para vencer la crisis y configurar un nuevo capítulo de la historia nacional.

Capítulo Segundo

Política del Estado Mexicano

Sumario.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal. Su formulación constituye un mandato establecido en la Constitución y con él se cumple una responsabilidad del Ejecutivo de la Unión, sus objetivos, determinados por los fines del Proyecto Nacional que define la Constitución, habrán de orientar las acciones del gobierno y constituye la respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad.

La filosofía política del pueblo de México y su orden jurídico, forjados a través de nuestra historia y ratificados por el electorado en la última consulta popular, inspiran a este Plan, que propone la reafirmación del sentido y dirección que históricamente la Nación se ha dado.

Estos principios generales son traducidos mediante el Plan en una estrategia de desarrollo, que recoge la participación creativa de la sociedad civil, expresada a través de la consulta popular.

El Nacionalismo Revolucionario, la Democratización Integral, la Sociedad Igualitaria, la Renovación Moral, la Descentralización de la Vida Nacional, el Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y la Planeación Democrática, son las orientaciones de gobierno reconocidas como la mejor plataforma para encauzar la realidad del país, convertidas en mandato democrático, constituyen aspectos fundamentales del Plan.

La política del Estado mexicano reafirma la decisión de constituir una democracia política, social y cultural independiente, mediante las transformaciones cualitativas que además de permitirnos superar los obstáculos coyunturales, que significa la actual crisis, nos habrán de conducir a una nueva etapa de desarrollo.

Los valores y las bases políticas orientan el diseño de estrategias y programas en todos los ámbitos, vinculan el conjunto de acciones del Plan con los principios del Proyecto Nacional contenidos en la Constitución y con el momento de su implantación, en las relaciones Estado-Sociedad. Así, la política del Estado garantiza unidad de dirección, eficacia en la acción pública y, el perfeccionamiento de la participación política y social.

La política nutre al Plan. En un primer momento, aportando los principios y orientaciones básicos y definiendo el futuro deseable en los términos del Proyecto Histórico del país. En uno segundo, la política asegura la dinámica de las instituciones; agrega las fuerzas y recoge sus demandas básicas, constituye y representa mayorías históricas, respeta minorías y ofrece la dirección del conjunto. Por último, las acciones de gobierno sustentarán la estrategia del Plan y los programas que de él se deriven.

El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República el respeto recíproco entre los Poderes y el reconocimiento de su independencia.

El ejercicio de la democratización debe abrir y garantizar los cauces para la expresión del pluralismo político, y promover el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Para ello, deben fortalecerse las organizaciones políticas y los instrumentos que garanticen la legalidad de los procesos electorales.

La prioridad esencial del Proyecto Nacional y las decisiones políticas del hombre, por lo que al Estado corresponde asegurarle el disfrute de las garantías que consagra la Constitución y el pleno ejercicio de las libertades.

Al Estado le preocupa, de manera esencial, el pleno ejercicio de la libertad de expresión para orientar la comunicación social, lo que ha de permitir el desarrollo de una sociedad libre, informada y democrática.

Más que atender el aspecto cuantitativo, la política demográfica debe orientarse a la calidad de vida de la población, sin perder de vista que su aplicación debe ajustarse a las garantías individuales que define la Constitución.

En el Plan se afirma que la fuerza de nuestro pacto social, el desarrollo integral, los principios y dirección de nuestra política exterior y nuestra decidida voluntad de independencia son la mejor garantía de nuestra seguridad nacional.

En el apartado de seguridad nacional se precisa el programa de acción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, a partir de la directiva marcada por el Ejecutivo Federal y con fundamento en los principios filosóficos contenidos en la Constitución Política del país.

El programa define objetivos, doctrina, políticas y acciones en la estrategia de desarrollo nacional, para que, de acuerdo a las condiciones internas e internacionales, se establezcan las previsiones a corto, mediano y largo plazos, que contribuyan a la seguridad nacional, fortaleciendo la soberanía y el régimen democrático que establece la Constitución.

En el apartado de reforma jurídica e impartición de justicia, se precisa cómo éstas figuran entre las grandes prioridades del presente, atañen y comprometen a los tres poderes Constitucionales, en sus respectivas encomiendas sustanciales de legislar, ejecutar la ley y dirimir las controversias. El derecho y la impartición de justicia deben favorecer el mejoramiento en las condiciones de vida de los mexicanos, fortalecer la función social de la prioridad y del trabajo, promover la educación popular que impulse la independencia del país, y prevenir la aparición de comportamientos contrarios a la sociedad.

La política exterior de México constituye un elemento inseparable del desarrollo nacional. Es también un punto de confluencia y de protección de los intereses vitales del Estado mexicano. En su ámbito se determinan asuntos esenciales relacionados con la soberanía, la independencia, la seguridad y la autodeterminación del país.

Nuestra política exterior tiene como objetivos principales: la soberanía de la Nación y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.

A partir de los principios y objetivos de la política exterior se presentan las características fundamentales del actual contexto internacional, la estrategia general y los lineamientos para las relaciones bilaterales y multilaterales, ante los organismos regionales y especializados de las Naciones Unidas.

2. La Política del Estado Mexicano.

2.1 Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones del Gobierno.

La Constitución articula orgánicamente al pueblo de México, titular de la soberanía nacional y establece las competencias de los Poderes de la Unión, medio del que dispone el pueblo para ejercer su soberanía. La propia Constitución confía al Estado la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal. Compete al Ejecutivo de la Unión establecer los procedimientos de participación y consulta de los sectores sociales,

coordinar con los gobiernos de las entidades federativas e inducir y concertar con los particulares las acciones de elaborar y ejecutar el Plan. En consecuencia, la formulación del Plan es un acto de gobierno y una responsabilidad del Ejecutivo de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un medio para orientar la acción presente con los valores que deben, por voluntad del pueblo de México, conducir la construcción del porvenir. En efecto, los fines del Proyecto Nacional contenido en la Constitución determina los objetivos del Plan; al mismo tiempo, las acciones que proponen recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad; se ajustan a las normas conforme a las cuales se organizan los poderes constituidos y respetan cumplidamente las garantías individuales y sociales que la sociedad se ha dado y propicia.

El pueblo de México no es un agregado sin dirección y sin estructura: es un Nación; está articulado por propósitos, normas, valores e instituciones que comparte, en los que cree y por los que ha luchado y luchará.

La decisión política fundamental del pueblo de México de preservar y fortalecer su independencia y de concertar la solidaridad mediante la democracia política, social y cultural de la Nación, confiere al crecimiento económico la dimensión de un instrumento imprescindible. De ahí que sea preciso que en el marco de la estructura y funcionamiento del Estado, de la filosofía política y los elementos programáticos esenciales para los intereses de la Nación que conjuga la Constitución, el Plan imprima al crecimiento económico solidez, dinamismo, permanencia y equidad.

En una Nación decidida a fortalecer su identidad, su solidaridad, su viabilidad, el pueblo ha expresado un mandato específico cuyos trazos se recogen en el Plan. El mandato se origina, por una parte, en la clara manifestación de la voluntad ciudadana, expresada en la reciente jornada electoral, de apoyar la plataforma ofrecida por el Presidente de la República para efectuar los cambios cualitativos que nos lleven a una etapa diferente y mejor de nuestra historia y para responder a la situación, recuperando las bases de un desarrollo dinámico, justo, sostenido y eficiente; y por la otra, en las atribuciones y responsabilidades que la Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

En consecuencia, el pueblo de México no está en busca de una nueva filosofía política, ni de un nuevo orden jurídico. Sus valores y principios fundamentales se han venido forjando con las respuestas firmes con las que se han superado pruebas y desventuras. Constitucionalmente consagrados, estos valores y principios fundamentales han sido ratificados por el electorado en la última consulta nacional, al reafirmar el sentido y dirección que la Nación ha determinado históricamente e interpretar los valores y propósitos con criterio contemporáneo y visión del futuro.

(Pacto social que une a los mexicanos, la Constitución contiene el Proyecto Nacional del pueblo de México).

En ella, la Nación expresa sus decisiones fundamentales al afirmar su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura, como historia, al conjugar los principios políticos de la Independencia, la Reforma y la Revolución, que recogen lo mejor de nuestra historia y los anhelos de las mayorías; al establecer las bases que sustentan las estructuras de un gobierno nacional viable y al proponer las formas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

La voluntad de ser, de los principios políticos, las estructuras de gobierno y su relación con la sociedad, son congruentes entre sí y se plantearon como propósito, como tarea, como programa por cumplir, promoviendo los derechos de las mayorías y la vigencia de las libertades.

El Proyecto Nacional y el contenido del mandato recibido por el Presidente de la República deben traducirse en una estrategia de desarrollo que reafirme la soberanía y la independencia, a partir de una mayor fortaleza interna. Esta estrategia no puede ser otra que la que resulta de las orientaciones que ofrecen nuestro pacto de convivencia y la plataforma sexenal que ordenó el electorado.

Para la formulación del Plan es preciso que, como lo manda la Constitución, mediante la consulta popular se incorpore la vitalidad y la participación creativa de la sociedad civil. La participación de los diversos sectores sociales expresa las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarla al Plan y a los programas de desarrollo.

La consulta popular confirma la voluntad nacional expresada electoralmente, nutre con informaciones precisas al ejercicio de planeación y dota al Ejecutivo de un procedimiento para cumplir la plataforma con mayor fidelidad, adaptándose a condiciones cambiantes y permitiendo la interacción permanente de los funcionarios públicos con sus mandantes.

Al fortalecer nuestra democracia representativa con nuevos canales de participación, la consulta proporciona al Ejecutivo la comunicación constante con sectores, organizaciones y tendencias, a fin de concretar las decisiones programadas con un criterio enriquecido con la participación; no lo faculta a abdicar de sus responsabilidades, ni del mandato específico que le otorgó el pueblo.

Los principios del Proyecto Nacional son permanentes: el nacionalismo, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, la economía mixta, la rectoría del Estado y las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales y el internacionalismo.

En armonía con los principios políticos del Proyecto Nacional se definieron las siete orientaciones de gobierno que ganaron el consenso al ser reconocidas como la mejor plataforma para hacer frente a los problemas del país y se convirtieron en un mandato democrático. De ahí que convenga destacar sus relaciones internas, a fin de dejar explícitamente descrito el fundamento que guía los grandes contenidos del Plan.

2.1.1. Nacionalismo Revolucionario.

El Nacionalismo Revolucionario constituye la decisión política fundamental del pueblo de México que se expresa en el Proyecto Nacional. Sintetiza la voluntad histórica de los mexicanos de constituirse en una Nación política, económica y social independiente. Consolidar la Nación ha reclamado y reclama, superar las diferencias y vencer los embates y las adversidades. Ello ha sido posible por el inquebrantable compromiso del pueblo con su independencia y por su vocación por la justicia, la igualdad, los derechos sociales y la democracia. El Nacionalismo Revolucionario nos ha dado fortaleza para conducir, en un mundo adverso, un proceso soberano de transformación social y es, consecuentemente, el eje articulador de las orientaciones políticas del gobierno.

En el orden interno, el Nacionalismo Revolucionario se plasma en nuestro Estado de Derecho y se traduce tanto en el fortalecimiento del orden jurídico, síntesis de nuestra evolución histórica que armoniza liberalismo y revolución e instrumento de transformación para construir sobre bases de certidumbre una sociedad más justa e independiente; como en el ejercicio de la democracia política, que en el cuadro de una sociedad empeñada en establecer un orden igualitario, reafirma la voluntad soberana del pueblo, respetando las libertades ciudadanas y garantizando la actividad de los partidos políticos. Estos últimos, entidades de interés público en la vida democrática del país, vigorizan la pluralidad que nos define, al contribuir a la integra-

ción de la representación nacional y al hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, mediante el sufragio.

El Nacionalismo Revolucionario supera, entonces, la dicotomía entre justicia y libertad; busca armonizar igualdad y democracia al afirmar que la igualdad y la justicia crean las condiciones de posibilidad de la libertad y de la democracia y que, sin éstas, la igualdad cancelaría el sentido de las luchas y conquistas de nuestra historia. Así lo confirma el sentido del Texto Constitucional: los Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 27, 28, 123 y 131 ordenan que, bajo nuestra noción de justicia en la libertad, la sociedad nacional, al límite de los recursos y fuerzas, promueva la satisfacción de las necesidades populares.

En el orden externo, el Nacionalismo Revolucionario se traduce en la afirmación de la solidaridad, el derecho y la negociación internacional como expresión de la soberanía, derecho inalienable de los pueblos del mundo.

Así, el Nacionalismo Revolucionario fundamenta nuestros principios básicos de política exterior: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados, y cooperación internacional para el desarrollo. Nuestro nacionalismo se define, en primer lugar, como un acto de afirmación, y al mismo tiempo, como una actitud permanente de cooperación internacional sin hostilidades y sin exclusivismos. Busca el encuentro solidario con los demás pueblos, reconoce las virtudes de otras naciones y aprecia, en su elevada dimensión las ideas y los valores universales.

En el orden económico, el Nacionalismo Revolucionario se expresa cabalmente en la aspiración por una mayor igualdad en la libertad. Así, de acuerdo con la Constitución corresponde originariamente a la Nación la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; en el sentido democrático la educación implica un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; y las garantías sociales sostienen los derechos básicos de los trabajadores y de los campesinos.

El Nacionalismo Revolucionario requiere que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía y el régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y los grupos sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

Por ser el sector público de la economía una de las bases que permite al Estado ser el rector del desarrollo, es necesario que aquél apoye con eficiencia y justicia, el compromiso de propiciar el bienestar de las mayorías y consolidar la independencia económica. Para ello, es indispensable que la rectoría del Estado se norme por la ley.

El Estado no es un mero árbitro de los intereses sociales, le corresponde la rectoría de los procesos económicos; representa a la Nación; es responsable de afirmar la viabilidad del Proyecto Nacional, para lo cual ha sido necesario adaptar las instituciones a las condiciones cambiantes de la sociedad y la economía.

Para ello, la Nación ha actualizado el Texto Constitucional, a fin de afirmar la rectoría del Estado y asegurar las responsabilidades y atribuciones que corresponden a los sectores público, social y privado en el derecho nacional.

La conciencia de nuestra identidad es esencial del Nacionalismo Revolucionario; la cultura y la educación lo sustentan, fortalecen nuestros valores, preservan y enriquecen nuestro legado histórico, fomentan el conocimiento de nuestra identidad y alientan el desarrollo de todas sus manifestaciones, sin exclusivismos ni hostilidades. Esta es su sustancia cultural, que se traduce en la conciencia nacional de solidaridad, en la afirmación del interés nacional, que encuentra su más clara expresión en el propósito de democratización integral.

2.1.2. Democratización Integral.

Porque la Constitución concibe que la democracia no sea sólo un régimen político, sino un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos, practicarla en un país en proceso acelerado de cambio, diferenciación, urbanización y expansión de los servicios, reclama dinamismo y flexibilidad.

El impulso necesario para la transformación de la Nación sólo puede provenir de la Nación misma, única capaz de forjar su destino. Para hacer confluir los esfuerzos en torno al propósito de cambio, la Nación ha demandado ampliar los espacios de participación y fomentar y desarrollar nuevas instancias que recojan sus aspiraciones.

Un desarrollo que se funda en la Democratización Integral exige un amplio esfuerzo que la haga avanzar en todos los ámbitos de la vida nacional.

Forma de vida y de organización Constitucionalmente regulada, la democracia política supone la protección del ciudadano frente al poder, su igualdad ante la ley y la sujeción de todo acto de autoridad al régimen de Derecho. Nuestra democracia es Constitucional, representativa y federal, con división de poderes, a fin de asegurar que toda decisión se funde en el Derecho y beneficie a la sociedad, sin lesionar los derechos individuales. Así, la democracia limita al poder por el Derecho y asegura al individuo y a la sociedad civil que el poder estará controlado por la Constitución, la organización política y la opinión pública. Esta dimensión de la democracia ha sido enriquecida por la dinámica de nuestra historia.

Socialmente, la vida contemporánea se traduce en la emergencia de nuevos ámbitos de solidaridad, tales como el consumo de bienes, el uso de servicios, la atención de una función, el aprovechamiento de espacios urbanos. El desarrollo, en efecto, complica y fragmenta la vida social, circunscribe las formas tradicionales de representación, y genera nuevas formas de organización y de participación social. De ahí que sea preciso promover e impulsar la organización democrática y la participación de residentes, usuarios, consumidores, productores y, de una manera general, de quienes comparten una actividad, un interés, una vocación y asegurar ámbitos específicos de expresión de sus demandas e intereses.

Por otra parte, para enriquecer el ejercicio de la democracia política es necesario desarrollar nuevas instancias de diálogo entre gobernantes y gobernados e instituir nuevas formas de representación, a fin de mantener en la República Federal siempre abierta la expresión de nuevos intereses de la sociedad mexicana.

En lo económico, este principio reclama una mayor participación popular para favorecer formas de organización social que asegure una mejor distribución. En este orden, las disposiciones Constitucionales establecen proteger a los consumidores y propiciar su organización para el mejor cuidado de sus intereses; tutelan la organización de trabajadores y las sociedades cooperativas de productores, al tiempo que disponen que concurren al desarrollo económico nacional el sector público, el sector social y el sector privado.

Corresponde al Estado apoyar e impulsar al sector privado y al sector social, en los términos que dicte el interés público, y facilitar la organización social de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; y alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares. Ello redundará en la vigorización de la organización económica y en la generación de empleos y propicia la integración de los grupos más rezagados del país al desarrollo y la igualdad social en beneficio de la Nación.

Para asegurar el carácter popular del gobierno y propiciar el examen participativo de las formas de representación, La Democratización Integral significa el registro de opiniones, para efectuar los cambios que procedan, la formulación de propuestas que se traduzcan en el ensanchamiento del espacio político hacia nuevos sectores, creados por el desarrollo. Este será el caso del perfeccionamiento de los sistemas de participación en el Distrito Federal y de la integración y funciones del Senado. Se continuará así el impulso democratizador que inspiró la reforma Constitucional para fortalecer el municipio y para nutrir, con la vitalidad de la participación social, el ejercicio de la planeación.

La democratización de la cultura y la educación debe significar el acceso de todos a sus beneficios e impulsar la conciencia popular hacia los valores de nuestra historia, desarrollando la riqueza de todas las culturas que conforman nuestra nacionalidad.

Ensanchar los cauces de participación en todos los ámbitos de la vida política y social y en los procesos económicos, a todo lo largo y ancho del territorio nacional, es la vía de fortalecimiento del nacionalismo, de participación en la renovación, de tránsito hacia la descentralización de la vida nacional y de impulso a la sociedad igualitaria.

2.1.3. Sociedad Igualitaria.

Impulsar una Sociedad más Igualitaria es una de las demandas originales enarbolada en las luchas de varias generaciones de mexicanos y consagrada en la Carta Magna por el Constituyente de 1917. El hombre, esto es, cada uno de los mexicanos en igualdad de circunstancias, es el fin último del Proyecto Nacional y de la estrategia de desarrollo integral con la cual el actual gobierno se propone avanzar.

Desde el origen mismo de nuestro ser nacional, la igualdad ha sido un valor político afirmado por nuestra filosofía social. La igualdad de oportunidades y una distribución más equitativa y justa de las cargas y de los frutos del desarrollo, constituyen las condiciones esenciales para la configuración de la Sociedad Igualitaria.

La persistencia de la desigualdad, bajo cualquiera de sus formas, restringe el goce generalizado de la libertad, limita la democracia y obstaculiza la justicia.

La Constitución prescribe que el desarrollo de la sociedad conduzca a la justicia por el camino de la libertad.

El concepto de justicia ordena la distribución equitativa de la riqueza pública; proscribida en la gestión pública toda ventaja en favor de intereses particulares y en perjuicio de la sociedad en general.

La justicia social es complemento necesario de la libertad; esto es, la libertad adquiere sentido concreto, pleno, a través de aquélla. La libertad es condición necesaria para la dignidad y el sano desarrollo de la vida humana: la justicia en la libertad representa la esencia misma del Proyecto Nacional.

La lucha por la igualdad busca lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos. Una Sociedad Igualitaria debe reconocer el valor fundamental del trabajo, premiar el

esfuerzo, la solidaridad y la productividad. La sociedad viable supone el vigor y la capacidad para organizar la economía, generar empleo y explorar racionalmente los recursos naturales: la Sociedad Igualitaria, además, establece mecanismos idóneos para garantizar el acceso de la población a los satisfactores básicos.

En una Sociedad Igualitaria se conjugan los derechos sociales con los individuales, armonizándose así la convivencia de las personas, los grupos y la sociedad en su conjunto. Al consagrar los derechos sociales, nuestra Constitución pretende igualar a todos los mexicanos en oportunidades y por ello generaliza las garantías individuales e introduce las garantías sociales al establecer: el derecho a la educación, que permite el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y que incluye, sin duda, el derecho a la capacitación; el derecho a la salud, hoy elevado a rango constitucional, para dar base a un sólido sistema de salud y requisito indispensable para alcanzar una vida plena; el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda decorosa, traducido ya a programas concretos y el derecho a la participación política, de suerte que la igualdad de oportunidades se ofrezca sin mengua. De este *desideratum* igualitario se siguen responsabilidades en el plano del abasto y la producción, que el Ejecutivo se propone reforzar.

2.1.4. Renovación Moral.

Las instituciones Republicanas son la expresión histórica de nuestro nacionalismo. Su rigor y transparencia, expresiones de fidelidad a su significado y propósito, ponen a prueba la viabilidad del proyecto Nacional. De ahí el valor estratégico de la Renovación Moral como un principio orientador básico. Es indispensable que todos los mexicanos, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, convengan en que el destino personal y el destino patrio están indisolublemente ligados, que el interés particular debe subordinarse al superior interés nacional, que el verdadero desarrollo integral incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana.

Un auténtico proyecto de cambio social sólo puede ser emprendido con la concurrencia activa, ordenada y solidaria de la propia sociedad. La Renovación Moral, como responsabilidad real que tiene todo mexicano frente al bien general de la Nación, es una actitud con la cual cada individuo y cada grupo social reconoce que la Nación es una empresa ética y ratifica su lealtad a los intereses de la República.

Este principio implica una mayor conciencia cívica y supone la decisión de asumir cabalmente sus respectivos deberes y responsabilidades. La Renovación Moral exige, ante todo, el cumplimiento escrupuloso de nuestras leyes. Se expresa, además, en la convicción de que la grandeza de México se forja con la entereza moral de sus ciudadanos.

El Gobierno, que recoge esta demanda popular, integrándola como propósito válido y necesario al marco de filosofía política que orienta su quehacer, es el primero en quedar obligado a establecer nuevos patrones de conducta.

La guía fundamental de esta decisión es el Derecho, síntesis de la moral Republicana, democrática y revolucionaria. Para el Gobierno, su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

Hoy contamos con nuevas disposiciones Constitucionales, inscritas en el Proyecto Nacional y que han sido emprendidas para garantizar que la acción del Estado se apegue al interés público.

La Renovación Moral está profundamente arraigada en los valores fundamentales del pueblo y resulta de las exigencias de nuestro nacionalismo revolucionario. Democratizar, combatir la marginación y el privilegio en todos los órdenes del ser y quehacer del país y descentralizar la vida nacional, suponen una extensa campaña de solidaridad nacional, cuyo sustrato es la Renovación Moral.

2.1.5. Descentralización de la Vida Nacional

El acceso a una Sociedad Igualitaria implica buscar condiciones de vida adecuadas para todos los mexicanos y para todos los estados de la Federación. La República Mexicana es producto de la voluntad política de los estados de formar una Federación. El Federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros iguales. Sin embargo, las premisas jurídicas inherentes a los principios políticos no se han traducido siempre en un crecimiento equilibrado, que favorezca la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

No es posible plantearse la democratización integral si en cada una de las regiones del territorio nacional no se construyen las bases que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Si se persiguen metas igualitarias, la Democratización Integral y la Descentralización de la Vida Nacional son procesos convergentes y complementarios, dado que los logros en una de estas metas permiten avanzar en la otra. En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

Nuestra tradición federalista hace posible que la descentralización no resulte en la pulverización de esfuerzos ni en la dispersión en el uso de recursos limitados, sino por el contrario, en el aprovechamiento cabal de la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las entidades federativas, para fortalecer el desarrollo equilibrado de la Nación.

El Federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional. Su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado de revisión de competencias entre Federación, estados y municipios. A ello ha contribuido decididamente el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, que reconoce a estas últimas atribuciones acordes con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que se les confían.

La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece a la Nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo.

Para fortalecer este proceso, existe la voluntad política de impulsar en toda la República, las bases que permitan asegurar la descentralización de los servicios, de la industria, de la producción y del empleo, reorientando su expansión y propiciando con ello el bienestar de toda la población.

La Descentralización de la Vida Nacional no significa la fractura de los niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional; constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento nacional.

2.1.6. Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación.

Unir la atención de las demandas sociales a la estrategia de desarrollo es compromiso político de la actual Administración, la decisión de responder a la aspiración popular de combatir la carestía y el desempleo y de conformar progresivamente una sociedad más igualitaria, se concreta en el propósito de Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación. En apego a un criterio de justicia, este propósito no sólo es una respuesta a los problemas más inmediatos, sino el punto de partida de una orientación cualitativa distinta del crecimiento económico.

Su expresión de corto plazo se encuentra plasmada en la intención de reordenar la economía y su dimensión a futuro está dada en su eslabonamiento a una estrategia que supedita el crecimiento económico a objetivos sociales. La prioridad del hombre.

La política de desarrollo debe, inicialmente, hacer frente a los desequilibrios de nuestra economía que limitan las posibilidades para crear, en el corto plazo, las condiciones de un crecimiento con justicia: la ineficacia, la baja productividad y escasa competitividad de ciertas ramas de la producción, a lo cual se han añadido insuficiencias para financiar sanamente la inversión. Conseguir estas metas es responsabilidad de cada sector de nuestra economía mixta; debe fortalecerse, en especial al sector social e impulsar el desarrollo del sector privado, para que apoyen las prioridades nacionales y las políticas del Estado.

La generación de empleos es la piedra angular del propósito rector de la Sociedad Igualitaria, ya que sólo haciendo efectivo el derecho al trabajo y la participación en la producción se podrá ampliar el acceso de los mexicanos a una vida digna. Ensanchar la posibilidad de igualar oportunidades y responder íntegramente al propósito de justicia, exige combatir la inflación, cuya persistencia concentra el ingreso y acentúa la desigualdad.

El compromiso del Estado Mexicano de conducir el desarrollo nacional en el sentido fijado por las mayorías requiere, por una parte, de la concurrencia activa, responsable y permanente de éstas; y por otra, de un marco coherente que permita ordenar y coordinar esfuerzos y recursos. En este contexto, la planeación democrática constituye el instrumento que permite conducir el proceso de desarrollo.

2.1.7. Planeación Democrática.

La planeación tiene sentido y cobra plena validez cuando logra sintetizar las aspiraciones generales de la Nación, articulándolas y proyectándolas dentro del planteamiento con perspectivas que enriquezcan la estructura.

La planeación, para ser democrática, debe incorporar la participación creativa de la sociedad civil, dando a los propósitos, deseos y expectativas de los diversos sectores sociales la fuerza de la que carecen cuando se presentan en forma aislada. Como mecanismo, permite ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos, articulando y armonizando el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes.

La Planeación Democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo, a fin de permitir al gobierno servirse de un mecanismo de modernización y nutrirse con la vitalidad de la sociedad civil, para cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo que le confía nuestra Carta Magna.

La Planeación está sustentada en un Sistema Nacional que abre los espacios para la participación de todos los grupos sociales y regiones del país, dando así contenido a su carácter democrático; así concebida, constituye un instrumento fundamental de cambio. A fin de adaptar su quehacer a las condiciones cambiantes de una sociedad dinámica, el Estado, como responsable

de la transformación social por la vía de las instituciones, ha realizado una serie de reformas que actualizan, en correspondencia a las demandas de una sociedad moderna, el mandato Constitucional que le confiere la rectoría del proceso de cambio, para conducir el de desarrollo nacional y establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Producto principal de éste, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento para conducir los destinos del país.

Su implantación permitirá eslabonar las acciones a emprender durante los próximos seis años, con una visión de más largo alcance. Por estar estructurado en torno a las legítimas aspiraciones de los mexicanos, el Plan constituirá el punto de partida, enlace y articulación con las siguientes etapas de la Revolución Mexicana.

2.1.8. Pacto social y Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo a las tendencias discernibles y a las realidades del presente, pueden asignarse diversas probabilidades a las configuraciones alternativas del futuro. El Plan concierta la acción común para hacer una configuración particular probable: el resultado que se materializará en el futuro. En el sentido del Proyecto Nacional lo que explica por qué, de entre diversas configuraciones posibles, el Plan tiene una por deseable, y convoca a la acción social a fin de alcanzarla. La consulta permite precisar los perfiles de dicha configuración.

La Nación debe fortalecer su independencia y concertar la solidaridad mediante la democracia política, económica, social y cultural. Esta es la decisión política fundamental. Al servicio de esta tarea se consagran todas las acciones del Plan.

El hombre, su bienestar y la calidad de su vida, constituye la prioridad. La Constitución le garantiza la igualdad, las libertades, los derechos sociales y la plena participación política.

La igualdad reclama extender a todas las libertades y crear las condiciones sociales para que esto sea factible.

De ahí que la igualdad cobre la dimensión de la justicia. El interés colectivo; el mejoramiento económico, político y cultural del pueblo; el desarrollo nacional integral, que fortalezca la soberanía de la Nación; la democratización política, social y cultural de la Nación; la distribución equitativa de la riqueza pública; la protección del consumidor; la defensa de los recursos nacionales; el impulso al trabajo y la regulación del comercio exterior, constituyen principios Constitucionales inspirados en la justicia.

Las libertades, garantizadas aun frente al Estado, aseguran que la justicia no se obtiene a costa de la libertad; se unen en el Estado de Derecho, marco que ofrece certidumbre y seguridad. El Estado de Derecho ha sido responsable de promover la integración nacional, garantizar la independencia política y conquistar la económica. Frente a una sociedad fragmentada, se confió al Estado la tarea de integrarla. Así, el Estado Mexicano conservó los principios fundamentales del proyecto liberal y su defensa de las libertades y asumió las responsabilidades de un Estado revolucionario, encargado de llevar a cabo la transformación de la sociedad en concordancia con los fines nacionales. Se sintetizan así las modalidades de un Estado pluralista, libertario, democrático, y las de un Estado revolucionario, rector de la vida económica y el promotor de la igualdad.

En lo económico, esta síntesis se expresa en la armonización entre libertades económicas y derechos sociales y se traduce, merced al carácter mixto de la economía, en la solidaridad entre los sectores público, social y privado con el interés público y en la rectoría del Estado.

En el plano internacional, la Nación, por convicción y por vocación histórica, defiende su soberanía sin hostilidades ni exclusivismos. Partimos de la idea de que, en una comunidad interdependiente, la seguridad de una nación no resulta de su poder desequilibrado frente a

la debilidad de los demás, sino de la solidaridad y la cooperación internacionales. Proyectamos al exterior nuestros propios valores políticos, a través de un internacionalismo que procura la solidaridad, la fraternidad y la igualdad de derechos de todos los hombres, sin privilegios de razas, sectas, grupos o individuos.

El Proyecto Nacional se sintetiza entonces en la decisión de constituir una democracia política, social y cultural independiente.

Como resultado del intenso diálogo en que se tradujo la reciente campaña electoral, los principios de nuestro Proyecto Nacional, confirmados por el electorado, vinculados a nuestros problemas actuales y a nuestras nuevas capacidades, fueron inspirando las siete orientaciones políticas de la Plataforma Electoral.

Los principios y las orientaciones, enriquecidos por los planteamientos estructurales, y la instrumentación de la Plataforma Electoral, en una estrategia para el presente. Del diálogo de la junta electoral, del esfuerzo de actualización y de reflexión en que se tradujo, resultó entonces, una nueva afirmación de nuestras decisiones políticas fundamentales, a la par vinculadas al presente, actuales, y dotadas con toda la fuerza de la tradición histórica.

Esta afirmación es válida y vigente, dada la profundidad con la que se arraiga en el Proyecto Nacional; su fundamentación en el Texto Constitucional; su fidelidad al ejercicio del diálogo instaurado en la consulta popular y la amplitud del apoyo electoral que recibió. Es vigente, también, porque responde a su circunstancia. En efecto, en una situación difícil, que reclamaba atender los obstáculos coyunturales, el Ejecutivo estimó que responder a la circunstancia exigía conjurar las causas que produjeron la crisis; esto es, efectuar los cambios cualitativos que nos llevarán a una nueva sociedad. De otra forma, la crisis se haría recurrente.

De ahí el inicio simultáneo del Programa Inmediato de Reordenación Económica, diseñado para el corto plazo y sin embargo, con efectos estructurales, y la instrumentación de la plataforma electoral, en términos de transformaciones Constitucionales y legales, fundamento de una nueva estrategia estructural.

La consulta que inspira la formulación del Plan renueva los compromisos contraídos por el Ejecutivo con el electorado; no erosiona el mandato que resulta del ejercicio de nuestra democracia representativa, ni cancela el acto de soberanía ejercido por el pueblo y sus alcances. Nutre, en cambio, la formulación de acciones programadas, ofrece un balance de lo actuado y permite discernir nuevas perspectivas. Así, el Ejecutivo redobra el empeño de concertar la acción común a fin de construir una etapa mejor, nueva, de nuestra historia.

Hay así una línea de continuidad que va del proyecto histórico plasmado en la Constitución, a las orientaciones sintetizadoras y de éstas, a la consulta que concluye con la formulación del Plan. En su fundamento político-Constitucional, en el contenido de su mandato y en la formulación del Plan, están presentes, entonces, los compromisos históricos contraídos por el Estado con el pueblo y la respuesta de las mayorías que dan sustento a la responsabilidad de dirección nacional del Ejecutivo de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo, legitimado así por la fidelidad a nuestros principios políticos fundamentales, sintetiza los compromisos establecidos entre pueblo y gobierno para enfrentar y superar los retos del presente y abre la perspectiva para que avancemos en la consecución de los objetivos del Proyecto Nacional emanado de la Revolución Mexicana.

2.2. Gobierno.

El Proyecto Nacional, sus principios y normas, animan la acción de una sociedad dinámica. El conocimiento de la realidad actual permite apreciar el trecho que nos separa del alcance de nuestro Proyecto y establecer los propósitos precisos que deben inspirarnos.

En consecuencia, se impone un doble ejercicio. Por una parte, los valores políticos deben orientar el diseño de estrategias y programas en todos los ámbitos, por la otra, las bases políticas en que se apoya el Estado y de cuya fuerza axiológica, jurídica y administrativa depende el potencial de participación, consenso, negociación y legitimidad de la estrategia socioeconómica, deben reafirmarse y consolidarse. Así, se vincula el conjunto de acciones del Plan con los principios del Proyecto Nacional y con el momento de su implantación en las relaciones Estado-Sociedad.

Las circunstancias del presente han obligado a un replanteamiento fundamental de la conducción de la economía. En esas condiciones mantener la unidad de dirección y perfeccionar la participación política y social adquieren un carácter esencial para el éxito del Plan: en el estricto marco del derecho, México enfrenta sus dificultades buscando el consenso por la participación y la afirmación del interés general.

Como ya se ha indicado, el mandato político del actual Gobierno se formula en dos momentos: las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución y la plataforma por la que votó el pueblo y que el Gobierno convierte en eje de su orientación política.

Ese origen y la ampliación permanente de procedimientos participativos de negociación y de respuesta a los diversos sectores sociales han permitido integrar un conjunto institucional capaz de responder a los retos cambiantes del desarrollo nacional, manteniendo la continuidad normativa. El Estado ha sido el garante de la nacionalidad y el animador de sus procesos integradores. En sus orientaciones se expresa la capacidad modernizadora, a través de procesos de institucionalización y de consulta electoral.

Son origen y producto del pueblo organizado: la configuración del poder nacional, las fuerzas armadas institucionales, organizaciones sociales representativas y mayoritarias, un régimen de partidos que, gracias a los resultados de la consulta electoral, da continuidad y proyección al desarrollo, la creciente participación social y las condiciones institucionales del desarrollo.

El proceso de desarrollo político en México no ha sido lineal. En él se aprecian tendencias democratizadoras y la capacidad de construcción de instituciones y, a la vez, una gran flexibilidad para articular progresivamente la participación social. En el momento actual y como resultado de la interacción popular que resultó de la jornada electoral de 1982, el impulso de democratización integral se ha manifestado como una orientación esencial de la política interior y como una base de gobierno. No es ajena a la acción del Estado la organización y representación de las fuerzas sociales, la definición de un cuadro de participación, el impulso al cobro de conciencia y al planteamiento y solución de conflictos en el marco del Derecho y de la negociación.

Este proceso se continúa y perfecciona con el impulso al régimen de partidos y el perfeccionamiento de los procesos electorales.

Por la naturaleza diversa y compleja de la sociedad mexicana, el Gobierno promueve reformas de impacto estructural en el ámbito político. Corresponde a los programas detallar el propósito, el objeto y las modalidades de dichas reformas que, así se espera, permitirán fortalecer en sus mismas bases a la democracia mexicana. Como todo proceso, éste se plantea como un cambio gradual, ordenado, diferenciado en el tiempo y en el espacio, atento a la demanda popular

y claramente dirigido hacia la búsqueda de formas de participación congruentes con los valores de nuestro Proyecto Nacional y la realidad compleja del pueblo y del territorio de México.

Las orientaciones políticas abiertas al ajuste de estructuras y el ensanchamiento de los cauces de participación, expresan una noción dinámica de la estabilidad política: la ampliación de espacios resulta ya de la participación; la búsqueda de consensos, apoya a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, es decir, al pluralismo político; en la solución de diferencias se respetan plenamente las libertades y el Derecho.

A esta actitud del Estado, corresponde una dinámica social de participación que, a su vez, refuerza al régimen democrático.

En suma, la consolidación de nuestras instituciones políticas, al ajustarse dinámicamente a nuevas condiciones y al incorporar las demandas de nuevos sectores, confiere una sólida base al ejercicio de la planeación democrática. Conviene pues resumir los momentos en los que la política nutre al Plan. En un primer momento, reflexivo, aporta los principios orientadores básicos y permite definir el futuro deseable en términos de nuestro proyecto histórico. En un segundo momento, aglutinador, la política debe asegurar la dinámica de las instituciones; agregar las fuerzas y recoger sus demandas básicas, constituir y representar mayorías históricas y ofrecer la dirección del conjunto. Finalmente, en un tercer momento, instrumental, la política debe atender a programas específicos, de cuyo resultado depende el logro de otros programas del Plan.

2.2.1. Fundamentación de la política interior.

Como ya se ha indicado, la vigencia de los valores fundamentales de nuestro Proyecto Nacional, el fortalecimiento de las instituciones que dotan al pueblo mexicano de la capacidad de imponerse tareas, dirigirlas y llevarlas a buen término, no agotan la aportación de la política a los procesos de conceptualización y diseño de la vida económica. De hecho, por la historia y por la acción pública ambos ejercicios, político y económico, se desprenden de los principios fundamentales del Proyecto Nacional y convergen a su realización. De ahí que el ejercicio político deba constituirse explícitamente en instrumento operativo del Plan.

2.2.2. Fortalecimiento del Federalismo.

El fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al Pacto Federal. De ahí la decisión de fortalecer el Federalismo mediante la reforma al gobierno de los estados y del municipio libre que propuso el presente gobierno al Constituyente Permanente, para que en el marco de las disposiciones Constitucionales, los estados regulen mediante la legislación local, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del estado y el ejercicio de aquellos de la facultad reglamentaria; asegurar a través de los municipios la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el estado; introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, en los términos que determine la legislación local y regular las relaciones de trabajos entre el estado o los municipios y sus respectivos trabajadores.

La Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan a fin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global más equilibrado.

El fortalecimiento del Federalismo exige una estricta aplicación de las normas que rigen el Pacto Federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos. La Federación, estará atenta para asesorar a los estados y municipios cuando así lo requieran y soliciten en la formulación de instrumentos legales relacionados con el desarrollo político y los procesos electorales, así como en el establecimiento de mecanismos de coordinación de los programas económicos, sociales o culturales a cargo de las entidades federativas. Cabe, en particular, apoyar acciones de capacitación a servidores municipales, impulsar el establecimiento y uso de bancos de datos sobre administración municipal y prestación de servicios públicos y desarrollar modelos alternativos de convenios intermunicipales, municipio- estado, estado-Federación y los que interesen a los tres niveles de gobierno.

2.2.3. Relación con los Poderes.

El respeto recíproco entre los poderes y el reconocimiento de su independencia, que en nada merman la solidaridad para alcanzar los más altos objetivos del Estado, contribuirán al fortalecimiento de la República.

La división de poderes no constituye un divorcio de funciones, sino una forma de organización interdependiente, de distribución de funciones, que defiende la democracia, impide la concentración del poder y la disputa estéril por las competencias y salvaguarda las libertades personales.

Los Poderes de la Unión, actuando cada uno dentro del marco de facultades que la Constitución determina, coadyuvan al desarrollo armónico de la Nación.

Son numerosas las relaciones establecidas Constitucionalmente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de la Unión. Cada una implica el ejercicio de atribuciones o el cumplimiento de responsabilidades que requieren fluidez y oportunidad.

Corresponde al Ejecutivo de la Unión colaborar con el Poder Legislativo, para el ejercicio pleno dentro de las normas establecidas; el puntual cumplimiento de sus deberes de información ante el Congreso o ante cada una de sus Cámaras; la programación del ejercicio del derecho de iniciativa, conforme a las prioridades del Plan y a los calendarios de sesiones; la promulgación de las leyes y su amplia difusión mediante el diario oficial y la ejecución de acciones relacionadas con este Plan.

Por lo que toca a la Cámara de Diputados, y para el examen del presupuesto y la vigilancia del gasto público, el Ejecutivo de la Unión mantendrá y fortalecerá la información y comunicación con el Pleno y con sus Comisiones, en los términos y por los medios previstos por las normas vigentes.

El Senado de la República, será informado en los términos legalmente requeridos a fin de conferirle los mayores elementos de juicio para el ejercicio de sus facultades en materia de política exterior.

El desarrollo del país requiere el imperio de la paz y la tranquilidad sociales inherentes a una buena administración de justicia. Es preciso fortalecer al Poder Judicial de la Federación, que entre sus muy importantes funciones tiene asignadas a la de hacer respetar las garantías individuales y sociales que nuestra Constitución consagra y la de ser custodio de la integridad del sistema federal.

El apoyo económico que impida el rezago de negocios y permita la presentación decorosa de las oficinas; la implantación de un nuevo catálogo de puestos, que coloque a los servidores del Poder Judicial en niveles adecuados y la iniciativa de reformas legales a los pro-

cedimientos que las transformaciones sociales requieran, serán medidas que fortalecerán al Poder Judicial.

2.2.4. Democratización.

La democracia constituye una inspiración irrenunciable del pueblo de México. En el plano político significa una forma de organización política que incluye el goce de las libertades que consagra la Constitución y la participación en la integración del Ejecutivo y de cuerpos representativos. En el plano económico, se traduce en la aspiración a disfrutar del acceso a los bienes y servicios que condicionan el auténtico ejercicio de la libertad. Socialmente significa el acceso a la participación en el planteamiento y solución de cuestiones relacionadas con las diversas dimensiones de la vida social contemporánea; la ocupación, la residencia, el uso de servicios, el consumo, el esparcimiento y la actividad creadora.

El impulso integral a la democratización consiste en preservar las formas de la democracia, promoverlas y ampliarlas; en ensanchar los espacios de participación política; en incrementar la democracia económica y, finalmente, en ofrecer cauces a la democracia social.

Ha sido generalizada la introducción del principio de representación proporcional en los ayuntamientos de todos los municipios y plenamente sujetas al principio de legalidad y a la garantía de audiencia las relaciones entre los ayuntamientos y las legislaturas. Corresponderá a las legislaturas de los estados determinar los requisitos mínimos y las modalidades, a fin, de facilitar la representación de minorías y salvaguardar el principio democrático del gobierno de las mayorías. Con el acuerdo de los poderes locales se implantarán, con base en el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, las reformas a la legislación local y federal, según sea el caso, y las nuevas modalidades electorales en las elecciones municipales.

Se llamará a una consulta popular a fin de examinar el estado que guarda el desarrollo político del país, oír opiniones sobre la forma de gobierno del Distrito Federal y sobre las funciones e integración del Senado.

La Constitución ha ordenado propiciar la organización de consumidores, por una parte, y fortalecer el gobierno municipal por la otra. Estos avances serán apoyados por todos los medios legales. Serán exploradas otras formas de participación en razón del domicilio, el empleo, el uso o consumo de bienes y servicios, a fin de impulsar la organización de los interesados. Ha quedado definido así, apoyado en el Derecho, un Programa de Democratización Integral que actualizará nuestras instituciones y dará nuevo vigor al espacio de creación del consenso general.

2.2.5. Pluralismo político.

La sociedad democrática se renueva y realiza mediante procesos en los que se ofrecen al pueblo alternativas políticas y medios electorales para expresarse. Una nación sólidamente estructurada y un vigoroso Estado de Derecho requieren de una sociedad civil fuerte en la que los ciudadanos participen y donde las fuerzas sociales se organicen. La organización social y la participación popular se traducen en el desarrollo de agrupaciones democráticas, portadoras de las ideologías y agregadas de los intereses de los diversos sectores y grupos sociales, que articulen la demanda y representen cada vez mejor a la ciudadanía en las decisiones o acciones que la afectan.

La Constitución General de la República establece que los partidos políticos nacionales son entidades de interés público. Precisa como sus fines, el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y posi-

bilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Es objetivo central de esta Administración es asegurar a los partidos políticos el acceso en forma permanente e indiscriminada a los medios de comunicación social y al mínimo de elementos requeridos para sus actividades: acceso permanente a la radio y a la televisión; disposición de los medios adecuados para sus tareas editoriales; disfrute de recursos en forma equitativa, para sus actividades electorales; exención de impuestos y derechos y goce de las franquicias postales y telegráficas.

Paralelamente a la observancia y actualización de dichas prerrogativas, el gobierno promoverá la apertura de nuevos espacios de participación. El Ejecutivo Federal establecerá un ejercicio de comunicación permanente con los partidos políticos; se establecerá el diálogo entre los dirigentes de los partidos políticos nacionales y los funcionarios del Ejecutivo Federal sobre materias económicas, políticas, sociales o culturales; la administración les asegurará la dotación de la información que requieran; será escrupulosamente respetado su derecho a participar en las elecciones estatales y municipales y contarán con apoyo para la celebración de sus eventos.

El Gobierno de la República está cierto de que la observancia de un conjunto de garantías mínimas para el desarrollo de su función, hará de los partidos las instituciones de interés público que la Nación requiere.

Por ello, debe concluirse que la República Federal, garantiza y auspicia la participación de los partidos políticos y da cumplimiento a las disposiciones legales correspondientes.

Complemento de sistema de partidos políticos y formas de agrupación susceptibles de transformarse en éstos lo son las asociaciones políticas nacionales. Además, contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica. Corresponde al Estado fomentar la discusión de ideas y difusión de corrientes del pensamiento con auténtica significación ciudadana. Es propósito de la Administración Federal, proteger el desenvolvimiento de las asociaciones y vigilar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la ley les confiere.

2.2.6. Procesos electorales.

La legalidad de los procesos electorales es condición para la expresión de la voluntad democrática.

Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar con el concurso de los partidos políticos, que los procesos electorales se apeguen estrictamente a las leyes. El poder público debe asegurar a la ciudadanía el desarrollo cabal del proceso electoral y organizar y llevar a cabo las tareas que le competen en la realización de dichos procesos.

Dada la integración de la Comisión Federal Electoral, órgano supremo en la materia, se garantiza que los procesos electorales tengan las características de legalidad e imparcialidad que exige la democracia. En la Comisión existe una auténtica coparticipación de la ciudadanía, a través de sus legítimos representantes: los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Ejecutivo de la Unión.

En la Comisión Federal Electoral se manifiesta, el pluralismo ideológico que impera en el país. A fin de asegurarle la eficacia, sus organismos técnicos, en particular la Secretaría Técnica, dispondrán de todos los recursos que requiera la celebración de los comicios federales y la asesoría a los procesos locales.

La Comisión Federal Electoral y sus órganos auxiliares contarán con el apoyo del Ejecutivo para desahogar las solicitudes de información requeridas por los diversos partidos políticos.

El Registro Nacional de Electores adaptará su quehacer a las técnicas modernas de la informática, para mantener actualizada, en forma permanente, la inscripción de los ciudadanos y la formulación de los padrones electorales, garantizando su veracidad y credibilidad.

Al efecto, serán actualizados con todas las entidades federativas los convenios que hacen posible el respetuoso apoyo de la Federación a los procesos electorales locales y serán suscritas las bases de colaboración, derivadas de los convenios citados, con objeto de dar los apoyos administrativos y coadyuvar a la observancia de las disposiciones Constitucionales en los procesos locales.

El Gobierno de la República, a través del Sistema Nacional de Comunicación Social, seguirá motivando a la ciudadanía para que haga de la depuración y actualización del padrón una acción cotidiana en beneficio de la República, y se mantendrá atento a los cambios demográficos para proponer, o en su caso atender, las modificaciones que la realidad aconseje introducir en la geografía electoral de la República.

En lo electoral, el Gobierno de la República consignará los resultados electorales para que la estadística resultante coadyuve al desarrollo de las actividades del propio gobierno y de los partidos políticos.

La rigurosa legalidad de la política electoral hará posible el firme ejercicio de investiduras que resultan de un mandato popular, la representación de las demandas sociales, y la participación confiada de la ciudadanía.

Ello fortalecerá, además, el impulso democratizador, y el empeño por fortalecer las instituciones municipales y estatales.

2.2.7. Garantías individuales.

Los fines del Proyecto Nacional y las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México tienen al hombre como la prioridad esencial. Corresponde al Estado asegurarle el disfrute irrestricto de las garantías y el pleno ejercicio de las libertades.

La vigencia de la Ley impone en materia de derechos humanos una verdadera preocupación, para afirmar el cumplimiento de los preceptos Constitucionales y la observancia, por parte de las autoridades del país, de las garantías sociales e individuales establecidas y para preservar el sentido de nuestras instituciones sociales.

En nuestra democracia los ciudadanos participan en los procedimientos de carácter electoral y en procesos de manifestaciones de demandas y defensa de intereses. Corresponde al Ejecutivo de la Unión atender, sin restricción y de una manera expedita, peticiones y solicitudes fundadas en derecho, canalizar las demandas hacia la autoridad que corresponda; coordinar la atención de aquéllas cuya competencia comparte, y estimular y vigilar, en general el respeto al derecho de petición, a la garantía de audiencia, a las libertades básicas y a las garantías Constitucionales.

Corresponde a la administración atender las gestiones de la vigencia de los procedimientos legales previstos, suplir carencias en el planteamiento de peticiones, negociar diferencias y encauzar los conflictos por las vías de la composición y el Derecho.

Nuestra tradición jurídica ha aportado la institución del amparo a la práctica generalizada de defensa de las garantías individuales, cabe respetar y hacer respetar el amparo de la Justicia Federal concedido por el Poder Judicial y salvaguardar los derechos humanos en las acciones del Ejecutivo.

La práctica del derecho de asilo será conservada con toda amplitud. Toda persona goza de las garantías que otorga la Constitución independientemente de su situación migratoria.

El Ejecutivo de la Unión otorgará la protección de nuestras leyes a los asilados, refugiados, perseguidos y visitantes. Corresponde la protección de nuestras leyes a quienes se encuentren bajo el cobijo de nuestro territorio. Serán promovidos y respetados los convenios que tienden a asegurar el disfrute irrestricto de los derechos humanos.

Corresponde a la Federación fortalecer, en su ámbito jurisdiccional, tanto el funcionamiento regenerador del sistema penal, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios de readaptación social del delincuente como la operación del sistema tutelar de menores.

En materia de garantías individuales, en consecuencia, se afirma el esfuerzo institucionalizador y democratizador y la plena vigencia de nuestro Nacionalismo Revolucionario. El Ejecutivo asegurará la Constitucionalidad de los procedimientos tendientes a garantizar la paz pública y el orden interno.

2.2.8 Comunicación social.

La política de comunicación del Gobierno se funda en la letra y en el espíritu de los preceptos Constitucionales y, de modo particular, en las garantías individuales que consagran las distintas formas de la libertad de expresión. También son bases inmovibles de esta política el Artículo 3° que define el sentido de la educación nacional y, en consecuencia, el destino que la Nación se ha fijado; el Artículo 25, que define el carácter mixto de nuestra economía y la rectoría que corresponde al Estado; así como el Artículo 27, que define los términos de la soberanía de la Nación sobre sus recursos naturales y las características de su régimen de propiedad.

Debe existir una correspondencia de nuestro sistema democrático, plural y de economía mixta con nuestro sistema de comunicación social. Todos los grupos y sectores del país tienen derecho a expresarse libremente y el Estado mexicano se considera responsable de convertir este derecho en una realidad concreta para integrar al sistema de comunicación a todos los grupos sociales.

Construir el México moderno, libre y justo al que aspiramos requiere poner los medios de comunicación al servicio de la soberanía, de la educación y la cultura nacional. Fortalecer el Federalismo reclama descentralizar la comunicación y apoyar el desarrollo de mejores instrumentos de la opinión pública regional.

Para lograr una sociedad democrática, igualitaria, renovada moralmente, es necesario que los medios de comunicación estén abiertos a los diversos sectores sociales y sirvan a nuestro proyecto histórico.

Es elemento fundamental de este proyecto que la comunicación satisfaga las necesidades de la sociedad mexicana y no esté subordinada a los intereses de ningún sector, grupo o facción.

El Estado ha de emplear sus propios medios, con sentido de servicio para apoyar los grandes objetivos de nuestro Proyecto Nacional y para hacer posible un auténtico diálogo que, más allá de divergencias de sectores, partidos y grupos, permita concertar acciones comunes frente a los desafíos de nuestro tiempo.

En este esquema, la política de comunicación del Gobierno, de la República se ajustará a los siguientes principios y acciones:

Contribuir al fortalecimiento de la soberanía y de la conciencia de la identidad nacional, mediante la afirmación de nuestros valores esenciales.

Proporcionar una información veraz, oportuna y coherente del acontecer contemporáneo a través de un mejor uso de los sistemas de información del Estado.

Procurar que la recreación ofrecida por los medios sea de una alta calidad y socialmente útil. Impulsar las manifestaciones culturales que expresen los valores que dan forma a nuestra identidad nacional y a nuestra vocación universal.

Usar los medios con el propósito de ampliar y diversificar la participación ciudadana así como orientar al consumidor para proteger su capacidad adquisitiva.

Formar y preparar a los cuadros profesionales necesarios para contribuir al mejoramiento de los contenidos y la calidad técnica de la prensa, de la radio, del cine y de la televisión. Fomentar, en consecuencia, la creación y el desarrollo de instituciones educativas especializadas en estas materias.

Extender la infraestructura material en el campo de las telecomunicaciones y estimular el desarrollo tecnológico necesario para afirmar nuestra independencia.

En el marco de nuestro orden Constitucional, supervisar que los medios cumplan con las normas vigentes, evitar fenómenos de concentración que sean contrarios al interés público e invitarlos a una estrecha colaboración que haga posible alcanzar los objetivos de este Plan.

El foro popular sobre comunicación social recientemente realizado y que constituye la fase inicial de un mecanismo permanente de consulta, ha enriquecido y enriquecerá la programación de la acción del Gobierno congruente con los términos de su mandato Constitucional. Un gobierno auténticamente democrático no puede alejarse de las fuentes originarias de este mandato sino afirmarlo al dar respuesta a las demandas de una sociedad en permanente movimiento.

2.2.9 Población.

Nuestra Constitución contiene un programa de desarrollo cualitativo de la población. Igual ante la ley y libre, la población debe tener acceso a la educación, la salud, la vivienda, las garantías, la organización y el trabajo.

El Artículo 4o. Constitucional, en particular, tutela el derecho de toda persona a decidir, de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley, reconoce la obligación de la propia ley de proteger la organización y el desarrollo de la familia. El Artículo II Constitucional, por su parte, establece la libertad de tránsito en el territorio nacional.

La dimensión demográfica, elemento central de la estrategia de desarrollo, está considerada en su vinculación directa con la actividad económica general y el crecimiento de la ocupación tanto en la reordenación económica, como en la transformación estructural. Ha sido considerada dentro del crecimiento sectorial de la economía, procurando impulsar aquellas ramas que tienen un alto contenido de generación de empleos por unidad de inversión.

En su dimensión regional, la política de población adquiere su expresión más concreta. La expansión de las ciudades y los asentamientos humanos está prevista en el Plan en términos de líneas estratégicas claras de localización de la actividad económica en el territorio; en especial, para incidir en el nuevo crecimiento de la economía, así como a través de las acciones para el desarrollo integral de los estados y el fortalecimiento de los municipios. La política de población cruza los aspectos económicos, sociales culturales y políticos del Plan Nacional de Desarrollo.

En el marco del Derecho, en suma, se busca que la población participe de los beneficios del desarrollo económico y social, regulando los fenómenos que la afectan, tales como cantidad, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional y la calidad de vida.

La ley faculta al Consejo Nacional de Población para establecer planes y programas demográficos en el país y formular acciones concertadas, a fin de que la Administración Pública destine los servicios y recursos requeridos para cumplir con sus fines.

El objetivo fundamental de la política demográfica supera un planteamiento cuantitativo: consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

Así, la política de población se propone promover el incremento de la calidad de vida de la población, el acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y la regulación de los procesos demográficos en dos vertientes:

Regulación de los fenómenos demográficos, a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico, a fin de incrementar el bienestar general de la población.

Para este efecto, es preciso concertar las acciones que tiendan a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país; promover la planificación familiar a través de los servicios educativos, de salud pública y de comunicación social en sus aspectos normativo, programático y de evaluación; proporcionar asistencia técnica, e integrar la política poblacional con los planes y programas de desarrollo; proporcionar los elementos que contribuyan al diseño de la política de empleos; impulsar la planeación de centros de población y de desarrollo urbano del país; utilizar los instrumentos de política económica y fiscal para influir en las variables demográficas, particularmente por lo que se refiere a la distribución de la población en el territorio nacional; emprender programas de educación en población y desarrollo, coordinar con el sector salud programas para disminuir la mortalidad y la morbilidad y difundir la prestación de servicios de salud y de seguridad social; estimar necesidades de bienestar y alimentos a fin de influir en las variables demográficas; promover programas dirigidos a impulsar la plena participación de la mujer en todos los procesos sociales; atender los servicios migratorios del país. Se incide así en lo propiamente demográfico y se introduce el criterio demográfico en los programas de desarrollo económico.

2.2.10. Seguridad nacional.

México, por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías.

Es preciso considerar a la Nación en su totalidad, a sus proyectos, su aparato productivo, su modelo de desarrollo, sus instituciones, a fin de precisar el objeto y el medio en el que se asienta la política de seguridad.

Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno.

Nuestra historia registra la hazaña del pueblo de México en las que el sentido de identidad, la conciencia nacional, nuestro Proyecto Nacional y su expresión Constitucional, el régimen político y sus instituciones, la capacidad de articular a la población y la viabilidad de nuestro Proyecto, han resultado decisivas para nuestra supervivencia.

Así, del fortalecimiento institucional y de la renovación jurídica, descuidado por la justicia social y la fortaleza económica, resultan apreciables consecuencias en el plano de la seguridad.

México ha sostenido su política exterior basado en la fuerza del Derecho y de la razón. De esta suerte hemos podido salvaguardar la independencia del país y aumentar nuestra presencia en el mundo.

Corresponde al Ejecutivo proteger los valores fundamentales de México: la integridad de la población y del territorio, la Carta Magna, nuestro sistema de convivencia y nuestras instituciones fundamentales.

El fortalecimiento de la seguridad se traduce entonces en orientaciones educativas y culturales que consoliden nuestra identidad y nuestra conciencia nacional y profundicen en los símbolos de nuestra unidad patria; en orientaciones al Sistema Nacional de Comunicación Social, a fin de que defienda y desarrolle las expresiones nacionales de nuestro proyecto histórico; en orientaciones políticas que afirmen la legitimidad de nuestras formas de convivencia; en orientaciones públicas que tiendan a asegurar la vigencia interna del Estado de Derecho; en orientaciones administrativas tendientes a salvaguardar el funcionamiento y el sentido de nuestras instituciones. En rigor, la consulta popular, este Plan y sus programas de transformación social y el proceso de su ejecución, a fin de construir la sociedad que queremos, representan un instrumento fundamental de nuestra política de Seguridad Nacional.

Desde luego, corresponde al poder público asegurar que ningún interés particular tenga la capacidad de atentar contra la vigencia del orden Constitucional y el ejercicio de las libertades. Le corresponde así ejercer los derechos que la sociedad ha establecido para su propia defensa. En consecuencia, es preciso que la independencia nacional no esté indefensa. Nuestros institutos armados están preparados para cumplir con los fines que la ley les asigna. Compete al ministerio público, en la esfera que le es propia y con el apoyo de los procedimientos legales y de la fuerza pública, defender la vigencia de nuestras instituciones.

2.3 Fuerzas Armadas y seguridad nacional.

El programa conjunto de acción de las fuerzas armadas se deriva de la directiva marcada por el Presidente de la República y está cimentado en los principios filosóficos contenidos en la Constitución Política del país.

El apego del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea a la filosofía revolucionaria, a las instituciones y a las normas prevalecientes, ha sido el principal elemento de prestigio y fortaleza de las fuerzas armadas del México moderno. Conforme ha cambiado la realidad se han transformado las Fuerzas Armadas del país; así el papel estrictamente militar que las caracterizó inicialmente, se ha visto reforzado por una creciente actividad directamente relacionada con el bienestar de la comunidad.

A partir de la Constitución y como parte intrínseca del Estado revolucionario, las Fuerzas Armadas, fieles a su origen popular recogen las orientaciones y las tradiciones que las ennoblecen, para darles contenidos específicos en cada etapa del desarrollo social.

En una situación general de cambios acelerados y en un clima internacional de crecientes tensiones y conflictos, la comunicación entre la administración civil y militar perfecciona a las concepciones generales y facilita las acciones que coadyuvan a reforzar la unidad de la Nación.

El derecho inalienable de México de mantenerse libre, soberano, íntegro en su territorio, independiente y con autodeterminación política, se refleja en las Fuerzas Armadas como la comprensión, previsión y cumplimiento de las funciones específicas que les corresponden, de acuerdo a lo establecido en las leyes reglamentarias.

Con ello, coadyuvan a mantener el orden interno y al desarrollo nacional, y están listas para la defensa del país.

2.3.1. Propósito y alcance.

El programa de acción de las Fuerzas Armadas define sus objetivos, doctrina, políticas y acciones de acuerdo con la estrategia de desarrollo nacional, para que, en las condiciones internas e internacionales prevalecientes, se establezcan las previsiones a corto, mediano y largo plazos que contribuyan a la seguridad nacional, fortaleciendo la soberanía y el régimen democrático que determina la Constitución.

Se ha establecido el carácter institucional de las fuerzas armadas, el cual es el resultado de los movimientos revolucionarios que ha vivido nuestro país hasta adquirir la madurez necesaria para convertirse en uno de los apoyos fundamentales del Estado, para continuar sus actividades en beneficio de la colectividad.

Su desarrollo ha estado integrado orgánicamente a las instituciones del régimen y su lealtad a la Constitución; su origen popular y las instituciones que ésta establece, son las fuentes de su legitimidad.

Las Fuerzas Armadas mexicanas se conforman, organizan y actúan bajo el marco de los preceptos Constitucionales.

2.3.2. Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional.

Como se señaló anteriormente, para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional.

Dentro de este concepto integral, las fuerzas armadas contribuyen a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación. Asimismo, cumplen tareas complementarias dentro del desarrollo nacional de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país.

Las tareas de abasto de agua potable, reforestación y cuidado de las riquezas naturales, campañas sanitarias y de alfabetización, construcción de viviendas y caminos rurales, y el auxilio a tareas específicas que apoya el sector, coadyuvan al desarrollo social. El auxilio del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina a la población civil en casos de desastre está íntimamente ligado al bienestar inmediato de la población en la lucha contra los estupefacientes viene a proteger a la sociedad y de manera muy especial a la juventud.

Para la concepción filosófica que orienta la política naval, la soberanía y la seguridad nacionales guardan una estrecha relación con la preservación, el conocimiento y el racional aprovechamiento de los recursos marítimos. La eficaz vigilancia de los mares, islas y costas mexicanas está estrechamente relacionada al desarrollo marítimo del país.

2.3.3. Doctrina militar.

La doctrina militar se conceptúa como el conjunto sistematizado de principios y normas que, en forma permanente y coordinada, orientan la creación, organización, educación, adiestramiento, equipamiento y en general la acción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, con la finalidad de garantizar el entendimiento entre sus integrantes, para obtener dentro de un marco de congruencia con nuestra filosofía política una mayor eficiencia en el cumplimiento de las instrucciones que le son encomendadas.

Entre los lineamientos principales de la doctrina militar destacan los siguientes:

Para las fuerzas Armadas la fuente de definición política y filosófica deriva de las directrices que le marque el Jefe del Ejecutivo y de la Constitución de 1917.

Para garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la Nación, el Presidente de la República, por mandato presidencial, dispone de la totalidad de las Fuerzas Armadas; es decir, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea mexicana.

Las virtudes militares de valor, honor, lealtad y patriotismo, tienen su origen en los grandes movimientos sociales de nuestra historia.

La formación de las Fuerzas Armadas, su integración social y su procedencia popular las identifican con las aspiraciones nacionales; en apego a la filosofía revolucionaria y normas vigentes, reafirman su vocación a las causas justas, lo que mantiene su calidad de defensores de la patria.

La estructura orgánica de las tres Fuerzas Armadas debe ser flexible, para que permita realizar el tipo de operación que les demanden sus misiones Constitucionales.

La conciencia, vocación de servicio y la identificación profesional militar entre sus miembros e instituciones, promueven la actuación integral de las Fuerzas Armadas en forma particular y conjunta, y son la base de actividades operativas y de aquellas acciones que contribuyen al desarrollo nacional.

2.3.4. Acciones.

De las directrices del Ejecutivo y normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derivan las acciones militares para la integración, organización, preparación y actuación de las fuerzas armadas así como las que correspondan a la población en general en su ámbito específico.

De acuerdo a las directrices del Poder Ejecutivo que conforman la política militar para las Fuerzas Armadas, se expresan las siguientes líneas de acción: En los aspectos específicos de la política de seguridad nacional se coordinarán con las autoridades que determine el Ejecutivo, para realizar las acciones necesarias e indispensables que garanticen la seguridad y defensa nacionales.

Elevar el nivel profesional en todas las jerarquías y niveles de mando en las fuerzas armadas, adecuándolo a las demandas del México actual.

Mejorar los procedimientos, normas y sistemas de comunicación y enlace entre dependencias y unidades de las diversas fuerzas armadas que le permitan el óptimo cumplimiento de sus misiones.

Proteger las instalaciones estratégicas y los recursos naturales.

Defensa y promoción de los recursos marítimos de México, de la plataforma continental y del mar territorial, dentro del área que comprende la zona económica exclusiva, pues es decisiva para atender la nueva escala productiva y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Protección del espacio aéreo, las comunicaciones, el apoyo a las actividades de tierra, mar, aire y rapidez de movimientos requeridos ya que todos pueden ser decisivos para el buen éxito de las operaciones y el funcionamiento de ramas estratégicas de la economía.

Modernización de la legislación secundaria disponible, adecuándola a los requerimientos para regular la actuación de las fuerzas armadas a partir de la normatividad Constitucional.

Apoyar la industria militar y naval con objeto de que, en coordinación con la planta industrial del país, disminuya gradualmente el abasto del extranjero.

Fortalecer los programas de superación profesional, seguridad social y bienestar familiar para los integrantes de las fuerzas armadas.

La modernización de las Fuerzas Armadas es parte de la modernización democrática de la Nación. En México, los orígenes revolucionarios del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, la

vigencia de una Constitución que define la vía para alcanzar la justicia por el camino de la libertad, la propia modernización de las instituciones políticas y las respuestas del Estado en su conjunto a las necesidades de una sociedad en transformación acelerada, permiten un desarrollo de las instituciones militares acorde a los principios filosóficos de nuestro Proyecto Nacional y orgánicamente integrados a las instituciones democráticas de México.

2.4. Reforma jurídica e impartición de justicia.

2.4.1. La situación actual.

El desarrollo del país a lo largo del presente siglo, como consecuencia de los principios y programas planteados por la Revolución Mexicana y desenvueltos con notable capacidad de respuesta, frente a una evolución de las instituciones y de los procesos políticos, económicos y sociales. Por el mismo impulso, se han llevado adelante, en diversa medida y con distintos resultados, esfuerzos para perfeccionar y modernizar la administración de la justicia. De hecho, la consecución de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales, constituye una de las ideas rectoras del movimiento revolucionario dentro de las instituciones explícitamente patrocinados por el Estado Mexicano.

El Gobierno de la República ha destacado y ratifica este fundamental compromiso.

A partir de la Constitución Política de 1917, la sociedad mexicana ha avanzado en el propósito de afianzar una nueva concepción social del Estado y del Derecho, y de establecer los canales institucionales para la organización y participación populares en las tareas del desarrollo y en la renovación de nuestro modelo de vida nacional. Entre nosotros, el Derecho se concibe y actúa como instrumento de transformación social. Por lo tanto, la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente.

En México, como en todos los países que han experimentado un acelerado proceso de desarrollo, las cambiantes condiciones de vida moderna, que plantea nuevos problemas cuantitativos y cualitativos, han vuelto a menudo inoperantes e ineficientes las normas y los procedimientos tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia; han acentuado los obstáculos reales para el acceso a ésta por parte de los ciudadanos, especialmente aquellos grupos de población económica y socialmente menos favorecidos, y han determinado frecuentes cuestionamientos, inquietud, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de la justicia, entendida ésta en amplio sentido, que abarca las vertientes orgánica, sustantiva, adjetiva y ejecutiva en que operan los sistemas administrativos o jurisdiccionales para la prevención y solución de conflictos, litigios y controversia.

No obstante el progreso alcanzado en materia de derechos individuales y sociales, y las constantes reformas introducidas durante muchos años, merced al evidente dinamismo del sistema jurídico mexicano, nuestro Derecho actual parece haber quedado rezagado, al menos en algunas de sus ramas, y con frecuencia resulta insuficiente o inadecuado para cumplir satisfactoriamente su función como medio de desarrollo en la libertad y como recurso de control social, apoyado en las instituciones y en las personas que asumen la delicada responsabilidad de la prevención de conflictos, la procuración y la administración de la justicia. Esto sustenta la necesidad, que el Gobierno Federal atenderá, dentro del ámbito de su competencia, de realizar una completa revisión del orden jurídico vigente.

Procedimientos y normas a menudo desconocidos para la generalidad de los habitantes del país, sistemas complejos y formalistas, tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia en proporción al volumen de los asuntos que deben atender, selección, formación y

actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos, estrechez presupuestal, equivocados conceptos sobre el alcance y las limitaciones individuales y sociales de la función de la justicia, son, entre otros, algunos de los obstáculos sobresalientes que prevalecen en este sector.

Esa situación general se proyecta en problemas específicos, cuya naturaleza se presta mejor a la expresión cualitativa que a la referencia cuantitativa.

En materia de amparo, medio de control de la Constitucionalidad y legalidad de la función pública, con gran arraigo y plausible tradición, se ha recomendado la simplificación de los procedimientos, que evite juicios costosos y prolongados. Se ha sostenido la convivencia de que la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes y reglamentos, por la vía del amparo, tenga alcance general y, por tanto, en la práctica, cancelatorio de la aplicación jurisdiccional y administrativa de normas inconstitucionales. También se advierte el requerimiento de ampliar el número de juzgados y tribunales; de extender, eventualmente, la competencia de éstos, y de promover la extensión del régimen de suplencia de la queja hacia sectores de conocimiento que hoy están sujetos al principio de estricto derecho.

Otro renglón que amerita un cuidadoso examen es el relativo a la defensa de los particulares frente a la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal, en la triple proyección federal, estatal y municipal. Aquí se ha postulado el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, con amplia competencia y debida desconcentración. Asimismo, se ha solicitado revisar el sistema de recursos administrativos y los medios de impugnación frente a resoluciones emanadas del procedimiento contencioso administrativo. Es preciso apoyar la creación de tribunales de esta especialidad en las entidades federativas que aún carecen de ellos.

También cabe introducir progresos importantes en el ámbito de la legislación laboral. Se ha apuntado la necesidad de llevar adelante, con mayor intensidad, la desconcentración orgánica y competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de mejorar los procedimientos conciliatorios, y de favorecer, equilibradamente, medidas tutelares que continúen afianzando este sector de la justicia social. Se ha puesto énfasis en la necesaria definición del régimen laboral al que se hallan sujetos los servidores públicos en estados y municipios.

Asimismo, posee relevancia, constantemente subrayada, la revisión integral de los procedimientos en materia agraria, que no satisfacen las necesidades de seguridad jurídica en la tenencia y en el uso de la tierra. Se ha manifestado, de modo prácticamente uniforme, la tendencia favorable al establecimiento de tribunales de justicia agraria, dotados de autonomía frente a la Administración Central y constituidos conforme a una estructura intersectorial.

Por lo que toca a la legislación penal, se ha considerado necesario preparar un código sustantivo tipo, que sustituya al vigente para la Federación y el Distrito Federal, y que pueda servir como punto de referencia para uniformar la numerosa y heterogénea normatividad nacional, sin perjuicio de las particularidades que sea preciso incorporar en las entidades federativas. Se plantea, en este rubro, la conveniencia de revisar los catálogos de delitos, tanto para eliminar tipificaciones innecesarias, como para incluir nuevas figuras delictivas requeridas por las circunstancias actuales. Sin perjuicio de las garantías esenciales del procedimiento, es menester ampliar las posibilidades del juicio sumario penal. También se requiere un detenido examen sobre las funciones y actividades del ministerio público y de la Policía Judicial, en la fase de averiguación previa, que armonice las necesidades de la defensa social con las debidas garantías en favor de los inculcados. La reforma de la ley penal deberá incluir un manejo socialmente más útil del sistema de la prisión preventiva y de la libertad provisional, entre otros

conceptos. Además, se ha planteado la adopción de medidas penales y correctivas adecuadas para infractores, tanto adultos como menores, que revisten alta peligrosidad social.

Por lo que corresponde a la justicia familiar, también es preciso simplificar los procedimientos y acentuar el propósito tutelar de la familia y de los menores de edad, confiriendo al juzgador atribuciones que le permitan mayor aproximación a la verdad material. Se ha solicitado la más efectiva protección de los derechos emanados del estado familiar y conyugal, o de la desaparición del vínculo matrimonial. Igualmente, es debido apoyar a los interesados mediante órganos de orientación y asesoramiento, y promover la creación o el incremento, en su caso, de juzgados y salas especializados en materia familiar.

La legislación mercantil, dispersa y en numerosos aspectos rebasados por el desarrollo de las relaciones de producción e intercambio, también merece una profunda revisión, como exige consideración el vigoroso surgimiento del derecho económico, con sus múltiples posibles consecuencias, entre ellas el estatuto de las entidades paraestatales. En particular, constantemente se ha indicado que los procedimientos en materia mercantil no satisfacen ya las necesidades contemporáneas.

Otro punto sobresaliente en este campo, es el relativo a la justicia administrativa de policía y buen gobierno, y a la seguridad pública. Por una parte, se requiere de normas que garanticen la impartición de la justicia de faltas con respeto a los derechos básicos del gobernador por la otra, es preciso reestructurar, con sentido moderno, tomando en cuenta claramente los problemas y exigencias de la vida actual los organismos de seguridad pública. Aquí es necesario continuar promoviendo un claro y firme deslinde de las tareas a cargo de las corporaciones que brindan seguridad pública, en apego a la Constitución y a las leyes aplicables, y mejorar y tecnificar, sustancialmente, la integración y los procedimientos de aquéllas. Es pertinente alentar, en forma organizada, la participación ciudadana en la preservación de la seguridad pública.

2.4.2. La reforma jurídica y la justicia en la estrategia general del desarrollo.

Propósitos generales

La exigencia de reforma jurídica integral y de mejoramiento en la impartición de justicia, atañe y compromete a los tres poderes Constitucionales, en sus respectivas encomiendas sustanciales de legislar, ejecutar la ley y dirimir las controversias, todo ello bajo la idea de que sea el Derecho medio para el cambio social y para el aseguramiento de condiciones adecuadas que apoyen el desarrollo individual y colectivo.

El Estado de Derecho, que ha evolucionado hasta convertirse en Estado Social de Derecho, debe instituir un sistema normativo, de administración de justicia y de seguridad pública que responda a las exigencias contemporáneas de la sociedad y del proceso de desarrollo, y abata los problemas que reducen y obstruyen la prestación de los servicios de justicia y seguridad. Igualmente, es preciso simplificar los ordenamientos jurídicos, evitar la dispersión de esfuerzos en esta materia, y promover una actitud de permanente y empeñosa vigilancia para el perfeccionamiento de la prevención, la procuración y la administración de justicia. De todo ello, derivan una necesaria reforma jurídica y, sobre esta base, la reorientación de las instituciones y de quienes en ellas sirven, para seleccionar objetivos, acciones y medios que transformen las estructuras administrativas correspondientes y renueven en los encargados de éstas, la convencida voluntad de superación, eficiencia, honestidad, servicio público y acato a los principios éticos y jurídicos. La sustancial transformación que aquí se requiere involucra, en suma, a los tres Poderes de la Unión y a los de las entidades federativas. En rigor, concierne al conjunto de la Nación.

Filosofía política.

El derecho y la impartición de justicia, atentos a los grandes objetivos nacionales asentados en la Constitución, deben favorecer el mejoramiento en las condiciones de vida de los mexicanos, fortalecer la función social de la propiedad y del trabajo, promover la educación popular que impulse la independencia del país y prevenir la aparición de comportamiento desviados o antisociales.

En igual sentido, el orden jurídico y la impartición de justicia poseen una alta misión en el logro de la democracia integral que define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este campo, la justicia y los juristas deberán orientar su esfuerzo por el respeto a los derechos humanos, la proyección social del Derecho y de la jurisprudencia, la comprensión de las necesidades que el desarrollo plantea, y el imperio de la equidad, factor para la verdadera democracia y para la construcción de una sociedad igualitaria.

El auténtico primado del Derecho reclamara una recia moralidad pública en el ejercicio de los servicios de administración de justicia y de preservación de la seguridad ciudadana. La renovación moral de la sociedad tiene en este punto uno de sus escenarios fundamentales. El éxito en este empeño, que abarca los diversos ámbitos de las actividades legislativa y reglamentaria, preventiva y policial, de la procuración de justicia y del quehacer jurisdiccional, permitirá al pueblo hacer valer frente al gobierno, sin obstáculos y con eficiencia, sus legítimos intereses.

Para los fines de la descentralización de la vida nacional, es preciso revisar la competencia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, judiciales o administrativos, federales y locales, en forma tal que, modernizado este sector de los servicios públicos, se obtenga el verdadero acceso de la población a los órganos de seguridad y justicia.

La estrategia de desarrollo, que se propone atender la demanda de empleo y abatir la inflación, determina encauzar atenciones prioritarias al sector rural, para que, por el conducto de la justicia agraria, se asegure la legítima tenencia de la tierra, se preserve la tranquilidad social y se apoye el proceso de desarrollo.

Las acciones transformadoras que resulten de la planeación nacional deben reconocer el papel eminente que el Derecho y la justicia asumen como factor de consolidación y estabilidad de las instituciones del Estado Mexicano, y por lo mismo, la trascendencia de la reforma jurídica nacional.

Acciones en materia de reforma jurídica e impartición de justicia Constitucional y políticamente, el orden normativo y la impartición de justicia se hallan, y deben seguir estando, enmarcados en el concepto de Estado de Derecho, o mejor aún, Estado Social de Derecho, que implica la vigencia y positividad de normas consecuentes con las necesidades y las expectativas sociales, el eficaz control jurídico-práctico de los actos de autoridad, el respeto escrupuloso a la conducta lícita de grupos e individuos, y la promoción pública de condiciones favorables para el desarrollo individual y social, bajo la idea de progresiva igualdad de seguridades y oportunidades.

Desde luego, se reconoce que la noción de Estado de Derecho no implica inmovilidad, sino permanente y pertinente revisión de leyes e instituciones, y modificación de actitudes y comportamientos, como también constante es la variación de la realidad, que demanda progresos normativos e indispensables, además, la innovación jurídica para promover el cambio social.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deducen ciertos puntos o áreas de atención fundamentales, que han de guiar cualquier nuevo esfuerzo por actualizar normas e instituciones.

Es necesario, en efecto, fortalecer con preocupación y acción verdaderas y constantes, el respeto del Estado, en todas sus instancias y por todos sus representantes, hacia los derechos del

gobernado o administrado. De aquí provendrá la respetabilidad de las instituciones públicas, entre ellas las de prevención, procuración y administración de justicia por parte de la comunidad.

La adecuada atención del Estado a las legítimas demandas de justicia, también deducida de las prevenciones Constitucionales, apareja el reforzamiento de la planeación democrática y de la descentralización de la vida nacional. El legítimo ejercicio de la función pública de seguridad y justicia constituye, además, un factor esencial y particularmente vinculado a la renovación moral de la sociedad, que compromete a la comunidad en su conjunto, y que ha de tener como cauce, por lo que al Estado respecta, una estricta subordinación de los servidores públicos al principio de legalidad.

Otros puntos esenciales para la prevalencia del orden jurídico Constitucional y secundario, son el respeto de grupos e individuos hacia el sistema jurídico como instrumento de libertad, justicia y bienestar, y hacia los legítimos intereses y derechos de sus conciudadanos, la eliminación de usos y actitudes viciosos por ilegítimos o inmorales en el trato entre gobernantes y gobernados, y la constante apertura de vías francas y eficaces para la expresión de inconformidades y la promoción de nuevas normas que mantengan la capacidad y promuevan el mejoramiento del orden jurídico.

En el Plan Nacional de Desarrollo, un programa nacional de reforma jurídica, seguridad pública e impartición de justicia, dentro del régimen de división de poderes y autonomía de los niveles de gobierno, supone la efectiva coordinación, con respeto a las relativas atribuciones, del considerable número de órganos públicos y de los distintos niveles de gobierno llamados a intervenir. En algunos casos, se trata de asuntos cuya competencia incumbe sólo a las autoridades federales; en otros, de materias en que concurren Federación y estados, e inclusive municipios; en otros más, de áreas reservadas a la competencia estatal. Por lo tanto, a las iniciativas y medidas federales directas es preciso asociar tareas de promoción y concertación ante estados y municipios.

Cabe insistir en que el apoyo financiero a los sistemas de seguridad pública y procuración y administración de justicia, debe guardar adecuada relación con la importancia de estos servicios públicos y con la alta prioridad que les ha reconocido el Ejecutivo Federal en correspondencia a una demanda ciudadana cada vez más imperiosa y, por lo demás, completamente justificada.

En síntesis, los cambios y la modernización que se emprendan en los Poderes de la Unión y en las propias entidades federativas, con la finalidad de mejorar y perfeccionar el orden jurídico y los organismos y procedimientos de administración de justicia y seguridad pública, deberán tender a garantizar a la población y a la sociedad en su conjunto, los bienes y valores que tutela el Estado Social de Derecho.

2.4.3. Objetivos, prioridades y lineamientos.

Tomando en cuenta los problemas que en la actualidad enfrentan los procesos de seguridad pública y administración de justicia, así como las decisiones políticas y Constitucionales básicas que a este respecto existen, son objetivos centrales de la política de reforma jurídica, administración de justicia y seguridad pública, los siguientes: revisar a fondo el sistema normativo nacional y asegurar, verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad Constitucionales, en su doble proyección individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana; concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno; incrementar, según las circunstancias lo requieren, el número

de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia, elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio; simplificar procedimientos judiciales y administrativos; y apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector, con recursos presupuestales adecuados, que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos.

Atendiendo a las características del sistema de administración de justicia, a la naturaleza e importancia de los problemas anteriormente mencionados, a los principios Constitucionales que rigen la división de competencias, tanto en el plano de la Federación como en los niveles locales, es posible señalar la necesidad de auspiciar reformas legales y reglamentarias y concertar y coordinar acciones en el triple ámbito de la prevención, la procuración y la administración de justicia. Para este propósito, constituye un instrumento idóneo el Convenio Único de Desarrollo entre la Federación y los estados, que apoye la concurrencia de iniciativas y esfuerzos en las distintas vertientes y modalidades de la justicia.

También es preciso continuar examinando la forma y términos para avanzar en la tutela de los derechos individuales y sociales. A este respecto, destaca la importancia de mejorar los mecanismos de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, transformando o perfeccionando, en su caso, los órganos y procedimientos existentes.

Es necesario aprovechar las experiencias reunidas en materia de desconcentración, para fortalecer la que deba desarrollarse en el área de la justicia.

Igualmente, se requiere la constante revisión de los sistemas de procuración de justicia, comprendiendo no sólo las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, sino las relativas a sectores específicos relacionados con los derechos sociales, como son los referentes al menor, al consumidor, a los trabajadores y a la juventud, entre otros.

Cabe, en suma, apuntar una serie de acciones que se desprenden del diagnóstico y de los objetivos hasta aquí mencionados; a saber:

- Llevar a cabo la revisión integral y la actualización del sistema jurídico nacional, destacando el referente a la administración de justicia en amplio sentido, para garantizar que aquélla sea expedita y accesible a toda la población. Esto implica la promoción de las reformas Constitucionales y legales pertinentes.
- Analizar con realismo las condiciones en que actúan los órganos encargados de la seguridad pública y de la administración de justicia, con el propósito de promover la modernización y transformación de manera consecuente con las necesidades actuales.
Avanzar en la desconcentración y descentralización de los órganos judiciales y administrativos que imparten justicia, para apoyar, de este modo, el debido acceso de la población a dicho servicio.
- Introducir o perfeccionar los sistemas sobre incorporación, formación y actualización de quienes laboran en la administración de recursos humanos y materiales para el mejor aprovechamiento de éstos. Aquí se involucra un régimen de control disciplinario, así como una política de estímulos, premios y recompensas y, en forma especial, la equitativa remuneración de los servidores de la seguridad pública y de la justicia, consecuente con la alta jerarquía social de las tareas que tienen a su cargo.

- Realizar un programa permanente de información a la sociedad, así como de participación ciudadana, en forma sistemática y ordenada, acerca de los problemas y las soluciones en el área de la reforma jurídica, la seguridad pública y la administración de justicia.
- Integrar grupos interinstitucionales que examinen y evalúen permanentemente las acciones que sobre esta materia contempla el Plan Nacional de Desarrollo.

2.5. Política exterior.

2.5.1. Principios y objetivos.

La política exterior de México constituye un elemento inseparable del desarrollo nacional. Es también un punto de confluencia y de protección de los intereses vitales del Estado mexicano. En su ámbito se determinan asuntos esenciales relacionados con la soberanía, la independencia, la seguridad y la autodeterminación del país.

La política exterior se inscribe en los esfuerzos que orientan la voluntad de la República para avanzar hacia una sociedad libre e igualitaria. Su conducción eficaz y consecuente es condición para realizar la democracia integral prevista y delineada en la Constitución General de la República.

Los lineamientos fundamentales de la acción internacional de México, se originan en las luchas de nuestro pueblo por consolidar la independencia económica y política de la Nación. Los principios que la forman son expresión del ser nacional y del Estado revolucionario surgido de nuestro proceso histórico; autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo.

Nuestra política exterior tiene como objetivos principales preservar la soberanía de la nación y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.

2.5.2. Marco general.

La creciente complejidad de la vida internacional y la dinámica de los fenómenos políticos, económicos y sociales en nuestro tiempo, hacen imposible anticipar con precisión, su evolución en el futuro. No obstante, es necesario identificar algunas líneas generales que podrían manifestarse en los próximos años.

Un elemento decisivo será sin duda, la mayor interdependencia entre los países. La paz y la seguridad internacionales seguirán condicionadas, en gran medida, por la trayectoria que siga el conflicto y la confrontación o, en su caso, el entendimiento y la distensión entre las grandes potencias.

Su mantenimiento y consolidación, sin embargo, dependerán no sólo de la forma en que evolucionen las percepciones de los grandes centros de poder, sino también de la agudización de las tendencias hacia un esquema multipolar que se acusan desde hace tiempo en la política mundial. Frente a las pretensiones hegemónicas y los riesgos del alineamiento, cobran relieve los movimientos y posiciones independientes que rechazan la política de bloques y reafirman los principios universales de solidaridad y de convivencia pacífica y constructiva entre las naciones.

La cuestión del desarme, tema ligado profundamente al proceso de distensión, presentará cambios de acuerdo con el desarrollo mismo del fenómeno de polarización. El control de armamentos convencionales seguirá siendo un problema de carácter prioritario para todos los países y el tema de la no proliferación nuclear crecerá en importancia. En las postrimerías de este siglo, el costo social de la carrera armamentista, al desviar recursos económicos para fines militares, limitará los esfuerzos de cooperación para el desarrollo e impedirá la satisfacción de las necesidades básicas de la población mundial.

El proceso de descolonización no ha incluido, en todos los casos, la correspondiente autonomía económica de los países que acceden a la vida independiente y, más bien, se han manifestado nuevas relaciones de dependencia y dominación. El racismo y el apartheid siguen siendo práctica común que engendra inadmisibles situaciones de discriminación, marginación y explotación. Existe, asimismo, una persistente violación de los derechos del hombre en diversas regiones del planeta.

Se ha extendido, en ciertas áreas, el uso de la fuerza como falsa solución de diferencias, violando acuerdos formales y en detrimento de resoluciones surgidas y negociadas en los foros multilaterales. En el curso de los últimos años, se ha evidenciado una parálisis relativa de los organismos internacionales, principalmente de aquellos cuya finalidad consiste en mantener la paz y la seguridad del mundo y los orientados a propiciar la cooperación para el desarrollo. Las negociaciones entre los diferentes grupos de naciones han registrado avances mínimos y, en muchas ocasiones, lo convenido no se ha llevado a la práctica.

La comunidad internacional asiste, en estos días, a una crisis aguda que se expresa en los más diversos aspectos de la vida social, económica, política y cultural. Se trata de una crisis global y generalizada de los modelos de convivencia que, en los últimos años han estado vigentes en las distintas sociedades. Se han puesto en duda tanto los fundamentos como la eficacia para alcanzar los fines que los sistemas postulan.

Viejos y no resueltos problemas se conjugan ahora con nuevas situaciones para los que resultan insuficientes las concepciones y los esquemas diseñados en el pasado.

La profundidad y alcance de la crisis actual, obligan a modificar incluso los enfoques y los instrumentos para analizarla y combatirla. Su magnitud exige concebirla como característica de la dinámica contemporánea y, por lo tanto, conduce a la necesidad de crear nuevas modalidades de participación en el ámbito mundial.

Dentro de esta situación de crisis severa, que afecta en particular a los países en desarrollo, las perspectivas de la economía internacional apuntan en el horizonte más optimista, hacia una etapa de crecimiento moderado.

La interdependencia frente a los países a problemas comunes, cuya solución debe basarse en la colaboración. Sin embargo, no hay indicios que señalen cambios y orientaciones de esta naturaleza. Por el contrario, cabe suponer que continuará prevaleciendo un escaso dinamismo en el comercio mundial y que persistirán los desequilibrios de pagos, incidiendo negativamente sobre el ya agudo problema del endeudamiento de las naciones en desarrollo.

A estas tendencias, debe agregarse la desalentadora perspectiva de la cooperación, económica internacional.

Se han estancado los esfuerzos en este ámbito y ganan terreno, en cambio, las actitudes orientadas a revertir los limitados avances alcanzados.

El deterioro del medio ambiente y la crisis que deriva de los modelos de progreso material, plantean la necesidad de reformular los fundamentos del desarrollo. Una reflexión que recoja la

experiencia del pasado y una visión de la cultura sustentada en los auténticos derechos y valores del hombre, se presenta como una tarea imprescindible e inaplazable. La empresa, sin duda, requerirá de grandes esfuerzos teóricos y de imaginación, pero sobre todo de una voluntad política capaz de impedir el colapso y encauzar a favor de la humanidad las corrientes de la historia.

2.5.3. Estrategias y lineamientos.

2.5.3.1. Estrategia general.

México actuará en favor de la paz mundial, tanto en los esfuerzos del desarme como en materia de cooperación internacional. Seguirá sosteniendo que la igualdad y la justicia social son premisas fundamentales para el establecimiento de una paz sólida y duradera.

El Gobierno de la República apoyará, en el marco de las relaciones internacionales, los postulados de participación democrática y equitativa en la distribución de la riqueza, con el propósito de que constituyan puntos de convergencia que impulsen la actuación de los Estados. Orientará su acción hacia la solución de las causas más profundas de los antagonismos: la miseria, la inequidad y la injusticia.

Nuestro país propondrá el diálogo entre los miembros de la comunidad de naciones, participando en la conformación de un orden mundial que permita el desarrollo de todos los pueblos en el marco de la libertad y el respeto recíproco.

México buscará una interrelación con el exterior que eleve al máximo posible su contribución al logro de las metas de la política nacional y promoverá el establecimiento, en el ámbito internacional, de condiciones que favorezcan el desarrollo interno.

La acción gubernamental se dirigirá a fortalecer la presencia de México en los foros internacionales y buscará la ampliación de las relaciones bilaterales del país. Favorecerá la revitalización de los organismos internacionales, a fin de que cumplan, en la forma más amplia, los objetivos para los que fueron creados.

Promoverá la consolidación de la unidad y el poder de negociación de los países en desarrollo. Buscará un enfoque global en las relaciones económicas bilaterales, estrategia que permite una mejor definición de los objetivos nacionales frente al exterior y una utilización más racional de los instrumentos de negociación con que cuenta el país.

El Gobierno mexicano participará en los esfuerzos de cooperación internacional de acuerdo con la capacidad real del país y sus necesidades. Orientará esta actuación hacia el fortalecimiento económico de los países en desarrollo y en particular, a conseguir un mayor acceso a los beneficios de dicha cooperación para el logro de las metas nacionales.

De acuerdo con la legislación vigente, se fortalecerán, y en su caso se establecerán los mecanismos del exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.5.3.2. Relaciones bilaterales.

Numerosas características de su pasado, evolución histórica, estructuras sociales, fundamentos ideológicos y lugar en la vida internacional hacen que México, con algunas peculiaridades propias, forme parte del conjunto genérico de naciones en desarrollo. Este reconocimiento se origina en el paralelismo existente entre nuestro país y un gran número de pueblos con los que, en diversos grados, compartimos la necesidad de alcanzar etapas más avanzadas de desarrollo. De este reconocimiento se desprende una de las líneas fundamentales de acción de la política exterior de nuestro país.

México buscará fortalecer y ampliar sus vínculos con este grupo de naciones. Procurará que los intereses e ideales que comparten frente a los grandes temas de nuestros días se tra-

duzcan en un aumento y una mayor articulación de su capacidad negociadora que, a su vez, les permita impulsar sus respectivos proyectos nacionales.

Apoyará los esfuerzos de cooperación económica entre países en desarrollo, entendiéndola como un instrumento básico para el logro de la autosuficiencia colectiva, un medio para mejorar sus posiciones en los foros multilaterales y un conjunto de medidas complementarias y no sustitutivas de las acciones que emprenda la comunidad de Estados, con el objeto de alcanzar el Nuevo Orden Económico Internacional.

México tiene un genuino interés en estrechar sus relaciones políticas culturales y económicas con los países de África, de Asia y Oceanía que representan, en el mediano y el largo plazos, alternativas importantes en la estrategia general de diversificación.

Con este conjunto de países, en que por la naturaleza de los actuales intercambios sobresalen entre otros, la India y la República Popular China, se buscará en particular una coordinación en aquellas cuestiones internacionales en las que compartimos los mismos planteamientos y aspiraciones.

Se delinearán objetivos respecto a cada uno de estos continentes y países. Se establecerán y fortalecerán, asimismo, los canales de comunidades que permitan la difusión mutua de conocimientos y sentar sólidas bases para vigorizar el comercio y alentar otras formas de colaboración económica.

En primer término, se estudiará y evaluará la ampliación de la presencia diplomática en México en estas regiones, como un paso necesario para llevar a la práctica este propósito de un mayor y fecundo acercamiento.

En sus relaciones con el exterior, México subraya el valor que representa la identidad cultural. Sobre todo con los países de origen latino, y en particular con los de nuestra región y con España, estamos obligados a intensificar esfuerzos y a superar los obstáculos que han impedido mejores y más amplias formas de colaboración y de solidaridad.

América Latina ocupa un lugar destacado en la perspectiva de México. Los mexicanos compartimos un mismo origen con los pueblos latinoamericanos. Nos reconocemos parte integrante de una comunidad geográfica, histórica y cultural y entendemos que nuestro destino como nación está vinculado al de la región.

Procuraremos intensificar nuestras relaciones bilaterales y mantener una participación decidida y constructiva en los esfuerzos de cooperación y de integración.

Preocupa advertir que el desequilibrio social en el área y la obstrucción de procesos democráticos que faciliten el debate político y la renovación de inoperantes estructuras, puedan generar un ambiente propicio para intervenciones que responden a intereses ajenos. Al mismo tiempo, también se registra una recuperación de las instituciones democráticas, en la capacidad de autonomía, en la modernización económica y en la justicia social, que abre nuevas alternativas de colaboración y fomenta un mayor entendimiento entre las naciones de América Latina en los asuntos internacionales. Con base en estas premisas, nuestro país procurará la creación de un espacio que permita a los países latinoamericanos enfrentar los retos que les impone la realidad contemporánea.

Nuestro país estrechará los vínculos con América Latina y el Caribe y mantendrá un claro compromiso con sus esfuerzos de autodeterminación y en favor del desarrollo integral. Promoverá una amplia acción e intercambios económicos y culturales y favorecerá el establecimiento o en su caso, el perfeccionamiento de mecanismos de consulta y negociación para tratar de coordinar y unificar posiciones frente a las diversas cuestiones internacionales.

En América del Sur se presentan perspectivas económicas y políticas que pueden contribuir a una convergencia en diferentes campos. México procurará un mayor acercamiento con las naciones de la región comprometidas con las tareas del desarrollo y que comparten los criterios del pluralismo y los ideales de la convivencia pacífica internacional para afianzar así, un clima que propicie el entendimiento político entre los Estados.

En el horizonte de México destaca, en primer término la relación con los países de América Central. Este carácter prioritario se define a partir de la vecindad geográfica, de la vinculación derivada de una herencia cultural y un pasado comunes y de una coincidencia en nuestros intereses y aspiraciones fundamentales.

Es vital que no se produzcan conflictos bélicos en el área y no se niegue el derecho de sus pueblos a determinar las modalidades de su propio desarrollo. México sostiene que la falta de canales democráticos y las condiciones de marginación e injusticia social son las causas primordiales de los enfrentamientos que se presentan en esa región.

Nuestro país seguirá actuando, conforme a Derecho, en favor de la distensión de la zona y de la negociación política como medios para solucionar los conflictos y diferencias entre los países de la región. Mantendrá su compromiso, responsable y persistente, para el logro del progreso del área sobre bases estables y la convivencia de regímenes de distinto sistema político con pleno respeto a su soberanía.

En los últimos años, el eje de la colaboración económica con Centroamérica y el Caribe ha sido el Convenio de Cooperación Energética. Las condiciones prevaletentes en el mercado petrolero internacional, las cambiantes necesidades de los países importadores del área y la situación económica mundial, determinarán las modalidades futuras del Acuerdo de San José, que se ha constituido en mecanismo ejemplar de cooperación entre países en desarrollo.

México procurará que las relaciones con sus vecinos territoriales se distingan por el entendimiento y la permanente búsqueda de soluciones positivas a los problemas comunes que, por razón natural, derivan de la proximidad geográfica.

Continuará con su decidido esfuerzo para mantener una relación de amistad y cordialidad con Guatemala.

Nuestro país sostiene lazos de colaboración con esa nación hermana sobre la base del mutuo respeto a la soberanía y a la integridad territorial, a las instituciones nacionales y al derecho a la libre autodeterminación y no intervención. Con Belice exploraremos los diversos canales de cooperación económica y procuraremos fortalecer los nexos de amistad y la consideración a la calidad de Estados soberanos que nos unen.

Nuestra relación con Estados Unidos se caracteriza por la necesidad de convivencia de dos realidades distintas. Implica la vinculación de sociedades diversas en origen y tradición histórica, en grado de evolución económica y proyectos propios y diferenciados de desarrollo político, económico, social y cultural.

En los próximos años, los aspectos de las relaciones entre Estados Unidos y México que reclamarán mayor atención son las transacciones económicas, los trabajadores migratorios y las relaciones fronterizas, así como en general la política latinoamericana de ambos países.

La compleja interrelación existente entre los dos países, hace que México se proponga una relación justa, digna, fundada en el respeto y basada en la amistad entre los pueblos. Supone la aceptación de la tesis de que sólo mediante el diálogo y la cooperación será posible solucionar las cuestiones que se presentan en las relaciones bilaterales entre dos vecinos con características distintas.

Todos estos factores obligan al ejercicio de una voluntad política que aleje las divergencias y propicie el entendimiento. Supone una prueba singular de nuestra capacidad de acción política para negociar con dignidad, eficacia y habilidad, sin alterar el rumbo; para continuar una política exterior imbricada en el Proyecto Nacional; soberanía, independencia económica, democracia y preservación de la identidad nacional.

Se fortalecerán las actividades de protección a los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos. Se atenderá, asimismo, el natural interés de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos por mantener la identidad y sus lazos culturales con nuestro país.

Entre los principales problemas que se enfrentan en la zona fronteriza cobran especial importancia los relativos a la transformación estructural que las poblaciones de la región están experimentando, como resultado de la situación futura de recursos naturales compartidos; la prevención de la contaminación de los sistemas ecológicos comunes y el crecimiento de las ciudades fronterizas. Estas cuestiones requerirán una atención especial de ambas partes y la adopción de medidas de carácter bilateral.

En los últimos años se ha producido una expansión significativa de las relaciones con Canadá. Será preciso avanzar en los planteamientos que permitan aprovechar las potencialidades que ofrece el país, en términos de coincidencias políticas, colaboración económica y afinidades culturales.

Europa Occidental constituye una región de gran interés en términos de ampliación y fortalecimiento de los vínculos políticos, económicos, científicos, técnicos y culturales con el exterior. México concede gran importancia a las relaciones con estos países, en el marco de la lucha por la paz y el establecimiento de un orden internacional justo y equitativo.

Los países avanzados de la Cuenca del Pacífico representan, en la actualidad, alternativas importantes a los problemas que enfrenta al mundo. Con Japón las relaciones económicas han adquirido, en los últimos años, un crecimiento acelerado. México tiene interés en profundizar esta relación bilateral, con base, especialmente, en la experiencia de desarrollo de ambos países.

Con los países socialistas de Europa Oriental y la Unión Soviética, México encuentra coincidencias en algunos objetivos de política exterior, tales como la necesidad de distensión de la política mundial y la cooperación entre económica y cultural, capaces de superar la distancia geográfica y la bipolaridad política internacional.

Frente a los países industrializados, en general se procurará reducir los desequilibrios comerciales y financieros; de suerte que se favorezca la capacidad de pago del país. Para ello, se combatirán las políticas proteccionistas que limitan el acceso a los mercados de las naciones industrializadas, las acciones de graduación y selectividad que afectan a los países en desarrollo y la tendencia a utilizar las relaciones comerciales como instrumento de presión política. En consecuencia, se buscará asegurar que los países más avanzados se inserten en un sistema de intercambios que contribuya al proceso de desarrollo de largo plazo, no sólo mediante la colocación de productos, sino a través de la complementación de tecnologías, sistemas de administración y recursos financieros.

México continuará aplicando un enfoque global a sus relaciones con las naciones industrializadas. Este planteamiento implica lograr el reconocimiento de que México es un país en proceso de desarrollo, que se apoya en el sistema internacional como coadyuvar para alcanzar con mayor rapidez las metas internas que se ha fijado. Permite una mejor definición de los objetivos nacionales frente al exterior, así como una utilización más racional de la capacidad de negociación y de los instrumentos en que se expresa.

2.5.3.3. Relaciones multilaterales.

La Organización de las Naciones Unidas.

La confianza de nuestro país en las finalidades de la Organización de las Naciones Unidas ha sido rasgo primordial de su participación en la vida internacional.

Para México, el fortalecimiento de las Naciones Unidas es condición necesaria para lograr la paz mundial y promover el desarrollo económico y social de los pueblos. En consecuencia, su actuación estará orientada, en un primer aspecto, a favorecer la revisión del funcionamiento del Sistema con el objeto de que responda con mayor eficacia a las distintas tareas que tiene a su cargo.

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye el objetivo primordial de las Naciones Unidas. México apoyará el papel activo de esta organización en todos los conflictos susceptibles de quebrantar la paz. Se apoyaron las resoluciones y recomendaciones de los órganos competentes en favor de su mayor eficacia en este ámbito.

México concede una alta prioridad a los acuerdos de medidas concretas de desarme, como son la congelación de la producción, desarrollo y emplazamiento de nuevos tipos de armas nucleares y la prohibición de ensayos con dichas armas. Se considera fundamental completar los procesos que permitan la plena vigencia de los Tratados de No Proliferación y para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina.

Es indispensable suspender los graves riesgos que entraña la posesión de armamento nuclear por otros Estados, mediante su adquisición o producción. Asimismo, se requiere formalizar un acuerdo real sobre la prohibición de los ensayos con fines pacíficos y reglamentación de los mismos, conforme a estos tratados.

Las negociaciones sobre limitación de armamentos estratégicos revisten gran importancia, aunque no constituyen una negociación multilateral y, por lo tanto, no se tratan en el Sistema de Naciones Unidas. Se requerirá actuar en favor de que se establezcan medidas concretas de desarme, vía de los países involucrados y otras potencias nucleares. México seguirá participando activamente, como lo ha hecho en las últimas décadas, tanto en el Comité de Desarme, único foro multilateral de negociación en la materia, como en el seno de la Asamblea General.

La actuación de México en la lucha por el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, no puede ser dissociada de su acción en el campo económico y social. La promoción de medidas concretas de desarme nuclear y convencional, permite subrayar el vínculo estrecho entre los problemas económicos y sociales, y el alto costo que representa la carrera armamentista.

Ha concluido, formalmente, la discusión y negociación sobre el Derecho del Mar, en cuyo curso se definieron conceptos legales como el de la zona económica exclusiva y se constituye, como patrimonio común de la humanidad, la zona internacional de los fondos oceánicos. No obstante aún existen desacuerdos que podrían desvirtuar los alcances de la Convención surgida de ese proceso. México pugnará por la eficaz aplicación, por parte de todos los Estados, del nuevo orden jurídico del mar.

En las negociaciones sobre la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, no se ha logrado consenso en torno a las cuestiones más importantes. Por el contrario, persisten preocupantes tendencias que apuntan hacia la militarización del cosmos, cuestión altamente indeseable por sus consecuencias en la seguridad internacional. Aportaremos nuestro esfuerzo para eliminar esa nociva tendencia.

Nuestro país continuará su decidido apoyo a la descolonización de los pueblos aún sometidos a la dominación extranjera. En particular, respaldará los esfuerzos en contra del colonialismo que persiste en algunos territorios de América Latina y el Caribe.

Convencido de la importancia y relieve que en esta época han adquirido los derechos humanos. México incrementará su actuación en este campo. Procurará que tanto los tratados como los pactos internacionales en esta materia, se respeten y tengan aplicación y vigencia. Seguirá contribuyendo al establecimiento y formulación precisa de lo que ha venido denominándose como la tercera generación de derechos humanos, de manera que el instrumento que los consigne refleje las realidades de nuestro tiempo. Atenderá también la propuesta que consiste en que se elaboren tratados sobre derechos pacíficos. Las Naciones Unidas proporcionan el marco para esta legislación general que, a su vez, puede derivar en compromisos tanto bilaterales como regionales.

Nuestro país continuará su acción permanente y positiva en los foros internacionales, en defensa de todos aquellos que sufran cualquier tipo de discriminación, apoyando planes de acción para eliminar el racismo, la discriminación racial y el apartheid.

Entre las diversas formas de discriminación, se encuentran las que afectan a los trabajadores migratorios.

México continuará manifestándose en favor de la elaboración de un instrumento internacional que defina, en forma integral y comprensiva, los derechos de estos trabajadores y las obligaciones que los países habrán de asumir en este campo.

Nuestro país insistirá en la necesidad de una reforma estructural, en favor del desarrollo de las relaciones internacionales, basada en la comprensión adecuada de la naturaleza, alcances y consecuencias de la Interdependencia, a fin de que se adopten medidas consecuentes. Sostendrá que en la crítica situación actual, la adopción de prácticas y medidas nacionales de ajuste, por parte de los países desarrollados, efectuada sin tomar en cuenta su incidencia sobre la economía internacional y en particular sobre la economía de los países en desarrollo, contribuirá a acentuar la alarmante tendencia al desorden internacional y, en algunos casos, a reafirmar la concentración del poder de decisión mundial por los países industrializados.

Reiterará la necesidad de afrontar la actual etapa crítica de las relaciones económicas internacionales, mediante un proceso de negociación global que tome en cuenta la interrelación de los problemas económicos y la necesidad de acciones programadas que fomenten, integralmente, la reactivación de la economía mundial en el marco de la reestructuración del sistema económico internacional.

México mantendrá vigentes los planteamientos que contienen la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Declaración y Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Fomentará el diálogo internacional y apoyará los esfuerzos tendientes a encontrar soluciones a los problemas estructurales de las relaciones Norte Sur. Además participará decididamente en el planteamiento e instrumentación de los esquemas de cooperación económica entre países en desarrollo a los que concede gran importancia.

La actuación de México en las Naciones Unidas, no puede basarse en el aislamiento. La intensidad de la vida internacional contemporánea, los peligros y amenazas en contra de la integridad de los Estados, la cada vez mayor interdependencia entre las naciones y los renovados afanes hegemónicos aconsejan, para todos los países, una activa participación en la solución de los problemas que a todos afectan. Una actitud pasiva no sólo sería ilusoria en términos

de una supuesta neutralidad, sino que significa claudicación en los principios y nos haría más vulnerables frente al exterior, con un margen aún más reducido de independencia y de la capacidad autónoma para la toma de decisiones.

África, América Latina y Asia enfrentan problemas que, en gran medida, son similares aunque no idénticos. El reconocimiento de que los intereses, necesidades y anhelos son coincidentes ha originado que los países en desarrollo busquen alternativas comunes y ha mostrado la convivencia de una formulación y defensa concertada de principios y lineamientos de política exterior.

México seguirá actuando, como miembro de la comunidad de naciones en desarrollo, en favor de su unidad y fortaleza, en defensa de los derechos de este grupo de países y en apoyo a los de menor desarrollo relativo, de acuerdo con la capacidad real del país. En el marco del Grupo de los 77 se luchará por una mayor cohesión, reconociendo la diversidad de su composición, pero identificando y subrayando la existencia de intereses y necesidades comunes. Asimismo, continuará participando, en calidad de observador activo, en el Movimiento de los Países No Alineados, determinando en su oportunidad otras formas de expresar su solidaridad con el Movimiento.

Organismos especializados de las Naciones Unidas.

La participación en el diálogo de la comunidad de naciones que ofrecen los diversos organismos especializados, constituye un instrumento indispensable de las relaciones internacionales de nuestra época. La actuación de México en estos foros será congruente con los esfuerzos que se realizan a nivel nacional en los distintos aspectos del desarrollo y con las posiciones adoptadas en otras instancias del Sistema de las Naciones Unidas.

Los problemas que se enfrentan para resolver las cuestiones en torno a las relaciones de trabajo, el empleo, la industrialización, la educación, la energía, los asentamientos humanos y otras muchas, seguirán siendo objeto de consideración en el diálogo entre las naciones. México reconoce que los organismos especializados representan un marco idóneo para plantear los diferentes problemas y formular soluciones, a través del intercambio de experiencias y de la cooperación.

Nuestro país participará activamente en estos organismos buscando avanzar en la definición de los principios que rigen las relaciones entre los Estados y en la comprensión y desarrollo de conceptos que interesan al conjunto de la comunidad internacional, particularmente a los países en desarrollo. Se mantendrá la participación de México en estos foros, teniendo presente la necesidad de la racionalización de sus recursos, así como su optimización.

Organismos regionales.

En el marco del Sistema Interamericano, se continuarán los esfuerzos tendientes a eliminar prácticas basadas en interpretaciones unilaterales de sus principales instrumentos, que pueden redundar en el quebrantamiento de la solidaridad regional y coartar infundadamente la libertad de acción de los Estados. En el pasado se ha logrado reformar algunos de los ordenamientos del Sistema, como la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Mantendremos nuestro propósito de perfeccionar este instrumento regional.

Se continuará con los planteamientos y acciones tendientes a lograr una adecuación de esta organización a las circunstancias actuales, con el fin de convertirla en promotora de soluciones eficaces para los problemas que enfrentan los pueblos del continente americano. Se

brindará un amplio respaldo a los esfuerzos conjuntos en el marco de los mecanismos establecidos por la organización y se aprovecharán las oportunidades de cooperación económica, científica, técnica, educativa, cultural.

A través de una mayor vinculación con los países latinoamericanos será posible concertar políticas comunes en las materias que se considerarán en el seno de dicha organización, así como asumir posiciones conjuntas ante problemas que afectan por igual a todos los países de la región.

México continuará participando decididamente en los esfuerzos de integración y cooperación de la región. Se cuenta ya con la voluntad política y el acervo instrumental que apoyan estos procesos.

El Sistema Económico Latinoamericano representa el principal esquema de cooperación regional, debido a la magnitud de los temas que incluye. Se fomentará, en consecuencia, su consolidación como forma idónea de coordinación y cooperación.

Se promoverá la reactivación del intercambio comercial y la complementación industrial en el área, a través del fortalecimiento y la ampliación de la Asociación Latinoamericana de Integración, para abarcar otros esquemas subregionales.

Se mantendrá la política de apoyo a la Organización Latinoamericana de Energía, buscando que cualquier tema o aspecto relacionado con la energía en América Latina sea tratado en el marco de esta Organización.

En síntesis, como resultado de su voluntad política y como expresión de su compromiso regional, México proporcionará su máximo apoyo a las organizaciones, medidas e iniciativas que impliquen la articulación efectiva del esfuerzo de cooperación y la solidaridad entre los países de América Latina.

Capítulo Tercero

Contexto Nacional e Internacional

Sumario.

En este capítulo se presenta un análisis del contexto nacional e internacional, considerando la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales y la situación y perspectivas de la economía internacional, para diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.

El país se ha desarrollado en un ambiente de libertad y estabilidad política, a pesar de condiciones externas no siempre favorables y de un acelerado crecimiento demográfico que a veces ha retrasado o diluido los avances sociales.

México se ha transformado en todos los órdenes; ha alcanzado un desarrollo industrial intermedio, con una población predominantemente urbana; la sociedad es más rica y compleja: el Estado se ha modernizado; la infraestructura educativa y de capacitación es cada vez más diversificada; y se ha avanzado, aun cuando existen rezagos importantes, en la satisfacción de la demanda de servicios para el bienestar.

El crecimiento ha traído costos y beneficios significativos. Pero a pesar de su gravedad, los problemas que atraviesa la economía mexicana en el momento actual no deben empañar la visión del potencial de desarrollo con que cuenta el país; un sistema político estable, sólidas formas de organización social, fuerzas armadas de profunda raíz popular y con decidida con-

vicción nacionalista, amplia disponibilidad de recursos naturales petróleo minerales, bosques y selvas, suelos fértiles, extensos litorales, diversidad de climas, una población predominantemente joven, un importante acervo de profesionistas y técnicos de nivel alto y medio, investigadores y obreros especializados, una base académica y de investigación diversificada, una infraestructura física desarrollada, carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos y en la industria, una amplia capacidad instalada en ramas básicas.

Las principales deficiencias de la economía se manifiesta fundamentalmente en desequilibrios del aparato productivo y distributivo, que ha propiciado una alta vulnerabilidad frente al exterior y representan un obstáculo para el logro de un crecimiento sostenido; insuficiencia del ahorro interno para atender las necesidades básicas de una población en constante crecimiento; escasez de divisas, que se explica entre otras razones por rigidez en la sustitución entre ahorro interno y externo baja competitividad de los productos nacionales, ausencias de canales adecuados de comercialización externa, aguda dependencia de las importaciones y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas; y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Destaca la necesidad de combatir las causas estructurales que han impedido el uso más intensivo y más equitativo de nuestro potencial, y superar las restricciones críticas que aquejaban a la economía a finales de 1982; niveles del 8 por ciento en la tasa de desempleo y deterioro creciente del mercado laboral; contracción de la producción agrícola y manufacturera y fuerte caída en la construcción; niveles de inflación del 100 por ciento y aceleración de la misma a una velocidad inusitada; contracción del ingreso nacional y fuerte reducción en la disponibilidad de recursos para financiar la inversión; déficit público superior al 15 por ciento del producto; desproporcionado pero relativo del servicio de la deuda y virtual suspensión de pagos con el exterior.

La actual Administración se ha abocado a controlar los aspectos más agudos de la crisis que podrían poner en peligro la estructura económica y social de país.

Finalmente, se afirma que en la definición de la estrategia interna, la evolución del contexto internacional deber ser una referencia para reducir la vulnerabilidad del país ante cambios externos desfavorables y para influir en la configuración de un entorno internacional más propicio.

Hoy la economía mundial se encuentra en una situación crítica. La prolongación de la crisis y los intentos para aliviar su intensidad, conllevan riesgos que rebasan el ámbito económico y se extienden a aspectos sociales, políticos y militares.

En el decenio de los ochenta una evolución, más favorable del conjunto de la economía mundial dependerá, en buena medida, de que se logre cambiar los aspectos negativos de las relaciones de interdependencia en la economía mundial.

Frente a las perspectivas del contexto internacional, la superación de los problemas del país dependerá de la mayor fortaleza interna de México en lo económico y en lo social.

3. El Contexto Nacional e Internacional.

El análisis del contexto nacional e internacional, considerando la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales y la situación y perspectivas de la economía internacional, permitirá diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.

3.1. Evolución general.

Desde que finalizó la etapa armada de la Revolución Mexicana, el país se ha desarrollado en un ambiente de libertad y estabilidad política, a pesar de condiciones externas no siempre favorables y de un acelerado crecimiento demográfico que a veces ha retrasado o diluido los avances sociales.

En este periodo, México se ha transformado en todos los órdenes. En forma paralela a una industrialización acelerada, se ha modificado el tamaño, la composición y la localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura reproductiva. La base de recursos naturales, de infraestructura productiva y de transporte, de tecnología y de recursos humanos calificados se ha acrecentado considerablemente, a pesar de las deficiencias y heterogeneidad que aún persisten.

Hoy las relaciones económicas, dentro del país y con el exterior, corresponden a las de una sociedad con un desarrollo industrial intermedio y con una población predominantemente urbana. La interdependencia de los procesos productivos y distributivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a una difusión rápida de los fenómenos económicos nacionales e internacionales. Sin embargo, el desarrollo no ha atendido plenamente a la complejidad de las diferentes regiones y localidades, lo que ha determinado que sus potencialidades de desarrollo hayan sido aprovechadas de manera insuficiente.

La sociedad mexicana también ha cambiado: el tejido social es ahora más rico y complejo. Existe un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más activos y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista. El sistema político ha ampliado la participación social; se cuenta con partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas del país.

El Estado se ha modernizado. Ha tenido la suficiente flexibilidad para adecuar las instituciones a los retos que en cada época se presentaron. Su ámbito ha crecido y sus instrumentos se han ampliado.

Existe una infraestructura educativa y de capacidad más diversificada; los servicios de salud y seguridad social protegen a la mayoría de la población y ha aumentado la esperanza de vida de las nuevas generaciones. Aun cuando existen rezagos importantes, se ha avanzado en la satisfacción de la demanda de servicios para el bienestar. Una mayor proporción de la población tiene acceso a bienes básicos subsidiados.

Como resultado del crecimiento económico, del incremento constante del gasto social y de los avances de la ciencia médica, se ha registrado una drástica reducción de la tasa de la mortalidad, que de 26.7 por millar en 1930 pasó a cerca de 7 a fines de la década de los setenta. Este descenso ocurrió principalmente en la población joven, sobre todo los menores de catorce años, y significó el aumento en la esperanza media de vida, el rejuvenecimiento de la población y el incremento en la fecundidad.

Una mortalidad en rápido descenso combinada con una fecundidad alta y estabilizada, se tradujo en una de las tasas de crecimiento de población más alta del mundo (del 1.4 por ciento en la década de los veinte pasó al 1.7 por ciento en los años treinta, 2.8 por ciento en los cuarenta, 3.1 por ciento en los cincuenta y 3.5 por ciento en los sesenta, tasa muy superior al promedio de América Latina, que era de 2.9 por ciento). En los años más recientes, aunque el crecimiento de la población total ha descendido, de 3.3 por ciento promedio entre 1970 y 1980 a 2.5 en 1982, los altos crecimientos del pasado se reflejan en la demanda presente de empleos, servicios, vivienda y bienes de todo tipo.

Las tasas de dependencia son elevadas, tanto para la familia como para la economía; es decir, cada adulto debe atender un alto nivel de necesidades familiares y la sociedad tiene que asignar una cantidad cada vez mayor de recursos para satisfacer servicios públicos indispensables especialmente en educación, salud, vivienda y abasto de bienes básicos.

El continuo incremento de la población presionó fuertemente sobre los recursos disponibles, dificultando la elevación significativa de los niveles de vida del conjunto de la población. Con ello, la migración hacia las grandes ciudades o hacia el exterior ha funcionado como mecanismo compensatorio de la desigualdad.

El progreso no ha sido lineal ni ha resuelto, con la rapidez necesaria, los viejos problemas y otros nuevos que han surgido con el proceso. El crecimiento ha traído costos y desequilibrios significativos.

3.2. Potencial de desarrollo.

A pesar de su gravedad, los problemas por los que atraviesa la economía mexicana en el momento actual, no deben empañar la visión del potencial de desarrollo del país. Es necesario ponderar, junto con los problemas económicos y sociales por resolver, el patrimonio que los mexicanos hemos construido y los recursos con los que contamos para superar las dificultades, reorientar el esfuerzo y seguir avanzando.

3.2.1. Instituciones.

México cuenta con un sistema político estable, con capacidad para adaptarse a la evolución de las condiciones sociales y con voluntad de cambio para perfeccionarse. Se han ido fortaleciendo nuestra democracia y participación ciudadana en los procesos electorales y, en general, en la vida del país. Nuestro régimen de libertades está cimentado en el consenso popular.

Las formas de organización de los sectores social y privado constituyen una base sólida para un fortalecimiento progresivo de la sociedad civil. La Administración Pública cuenta con capacidad, experiencia e instituciones para proporcionar los servicios que le competen.

De profunda raíz popular y con decidida convicción nacionalista, las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel fundamental para propiciar la estabilidad y el desarrollo del país y asegurar la integridad física de la Nación. Con un respeto irrestricto al orden jurídico de la Constitución y a los poderes que de él emanan, las Fuerzas Armadas constituyen un activo de gran alcance para el futuro desarrollo del país.

3.2.2. Recursos naturales.

El resurgimiento reciente de México como una potencia petrolera ha constituido, quizá, el acontecimiento económico más importante del país en las últimas décadas. Después de ser un importador de productos petrolíferos en un año tan cercano como 1974, México pasó a ser, en 1982, el cuarto producto de crudo en el mundo; sus reservas probadas lo sitúan, en este aspecto, en el cuarto lugar. Aun cuando el petróleo no será una fuente tan importante de recursos como lo fue en el pasado, seguirá siendo, en el futuro próximo, un punto de apoyo para hacer frente a las necesidades y obligaciones nacionales.

Existen amplias posibilidades y recursos naturales para desarrollar fuentes alternativas de energía; carboníferas, nucleares y solares. Asimismo a finales de los sesenta, México era el primer producto mundial de plata y fluorita, el segundo de cadmio, bismuto, barita y grafito, el tercero de antimonio, el cuarto de selenio y mercurio y el quinto de plomo, zinc y azufre.

Aunque la extensión territorial es muy vasta, la superficie susceptible de explotación agrícola es baja; alrededor del 18 por ciento. La disponibilidad de agua y la buena calidad de los suelos, con frecuencia no coinciden en los mismos espacios. Sin embargo, con una frontera agrícola significativa estamos lejos de haber alcanzado los límites del desarrollo en esta área de actividad.

En materia pecuaria, la disponibilidad de suelos propicios es más favorable. Se estima que existen 25 millones de hectáreas de pastizales inducidos que han crecido en los últimos años. Asimismo, se ha logrado ampliar significativamente el número de cabezas de ganado.

Con cerca de 20 millones de hectáreas de bosques, 9 millones de las cuales corresponden a especies maderables, existen importantes posibilidades de desarrollo de la actividad forestal. México dispone de 10 mil kilómetros de litoral; es el segundo país de América, después de Canadá, por la extensión de sus costas. Sus mares cuentan con una gran cantidad y riqueza de especies. Una explotación adecuada de estos recursos naturales convertiría a México en una potencia pesquera de primera importancia.

Lo benigno de sus climas, la extensión de sus costas, la rica tradición cultural, la infraestructura física y la cercanía al principal demandante internacional otorgan a México una posición privilegiada en el mundo y convierte a sus recursos turísticos en un acervo significativo.

La localización de México ofrece también una base para el desarrollo futuro de un importante mercado de exportación de manufacturas. El mercado interno, que ha crecido notablemente, pese a las dificultades actuales, tiene amplias perspectivas de expansión futura y potencial para apoyar un nuevo desarrollo del apartado productivo.

3.2.3. Recursos humanos.

El principal recurso del país es su población: 75 millones de habitantes de los cuales más del 70 por ciento son menores de 30 años; en ellos reside una extraordinaria fortaleza y energía de desarrollo.

Con un gran esfuerzo se ha logrado reducir la tasa de crecimiento de la población, del 3.5 por ciento en los sesenta a alrededor del 2.5 por ciento en 1982. Esta tasa que continuará declinando en el futuro, permitirá abatir gradualmente las presiones que en materia de empleo, alimentación, educación, salud y seguridad social y vivienda, imponía el elevado crecimiento de la población y hará posible dedicar mayores esfuerzos a incrementar su bienestar.

Se dispone en el momento actual de un importante acervo de profesionistas y técnicos de alto nivel, técnicos medios, investigadores y obreros especializados. El índice de analfabetismo se ha reducido, del 26 por ciento en 1970 al 15 por ciento en 1980; el número de estudiantes inscritos desde el nivel preescolar hasta la educación superior ha pasado de 13 millones en el ciclo escolar 1972-1973, a 23 millones en 1982-1983, lo que representa, con respecto a la población total, un incremento del 24 al 32 por ciento. El número de estudiantes en educación superior ha aumentado de 355 mil a más de un millón en estos mismos años.

Se cuenta, además, con una importante y diversificada base académica de investigación en universidades e instituciones de educación académica de investigación en universidades e instituciones de educación superior.

El gobierno ha impulsado la formación de un creciente número de investigadores que se han incorporado, o están por hacerlo, a diferentes tareas de desarrollo científico y tecnológico y que poseen la capacidad para abordar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico orientados a aportar nuevas opciones de solución a los problemas del desarrollo.

3.2.4 *Infraestructura física.*

Aun cuando existen rasgos importantes que recientemente se han agudizado, el país cuenta con una infraestructura importante de comunicaciones y transportes. Se dispone de una red carretera y ferroviaria que comunica entre sí a las principales ciudades y regiones del país. Ha sido notable el aumento de la red carretera, la que pasó de 71 mil kilómetros en 1970 a 213 mil en 1982. La infraestructura actual permite, con inversiones adecuadas y un gran esfuerzo de reorganización y mantenimiento, elevar la capacidad de transporte.

Se han registrado avances importantes en materia de transporte aéreo durante las dos últimas décadas, con un aumento considerable del número de aeropuertos y aeronaves; entre 1970 y 1981, el número de pasajeros se multiplica casi por cuatro, y la carga transportada por tres. El transporte marítimo es todavía incipiente, aunque la carga transportada se triplica entre 1970 y 1982. Adicionalmente, se observó un desarrollo notable de los diversos sistemas de comunicación, tales como teléfonos, radio, televisión, télex y telégrafos.

A pesar de los problemas y deficiencias de la industria nacional, el monto de inversiones en el sector y el dinámico crecimiento industrial de las últimas décadas, han permitido aumentar la capacidad instalada en ramas básicas para el desarrollo nacional. Existen inversiones, principalmente del sector público, que aún no se reflejan en incrementos en la producción, y constituyen las bases para una fuerte recuperación en el futuro próximo.

3.3. **Problemas estructurales de la economía.**

El adecuado aprovechamiento de nuestro potencial de desarrollo requiere la corrección de los problemas estructurales que aquejan a la economía y que, se han agudizado con el paso del tiempo. Las principales deficiencias de la economía se manifiestan, fundamentalmente, en las siguientes cuatro líneas:

- Desequilibrio del aparato productivo y distributivo.
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Escasez de divisas.
- Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

En este apartado se consideran algunos de los rasgos principales de estas deficiencias, lo cual permitirá, más adelante, dar congruencia a la estrategia del Plan, relacionándola con los problemas fundamentales que se pretende atacar.

3.3.1. *Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.*

En las últimas cuatro décadas, el crecimiento de la producción nacional ha sido aproximadamente del 6 por ciento medio anual, ritmo que se compara satisfactoriamente con el correspondiente a la mayoría de los países y que permite considerar a México dentro del grupo de los nuevos países industrializados. Sin embargo, la estructura económica ha evolucionado de manera desequilibrada, restando eficiencia al conjunto. El acelerado avance de algunos sectores de actividad hace más contrastante la situación de atraso productivo en que se mantienen otros, mientras que en todas las actividades se registra una marcada dualidad; coexisten grandes unidades de carácter oligopólico con una multitud de unidades pequeñas, con baja capacidad para beneficiarse con economías de escala y acceso inadecuado a apoyos estatales.

Lo anterior ha acentuado ineficiencias que se manifiestan en la incapacidad para enfrentar la competencia externa; gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados; desequilibrios entre sectores; disparidades en la productividad dentro de cada rama

económica y entre ellas; tecnologías que no usan adecuadamente los recursos humanos y naturales disponibles; escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno; deficiente capacitación de la actividad económica. Estos factores, en conjunto, han propiciado una alta vulnerabilidad frente al exterior y representan un obstáculo para el logro de un crecimiento sostenido.

3.3.1.1. El sector primario.

El sector agropecuario ha sido fundamentalmente en el proceso de consolidación de la economía nacional.

Por un largo periodo, la producción agrícola mantuvo un elevado ritmo de crecimiento, superior al de la población, propiciando en el desarrollo de toda la economía, proporcionando alimentos, materias primas, divisas y mano de obra.

Los excedentes generados por la agricultura fueron utilizados para cubrir las necesidades de una industrialización acelerada, hasta significar una verdadera descapitalización de la economía rural. A partir de 1965, se inició un periodo de lento crecimiento de la agricultura; gradualmente desaparecieron los excedentes y se reversionó la tendencia en el comercio exterior, convirtiéndose el país en importador de alimentos.

Al principio, los incrementos de la producción fueron facilitados por el uso extensivo de la superficie agrícola, pero en forma progresiva la agricultura se enfrentó a rendimientos decrecientes; se redujo la posibilidad de aumentar la producción de manera significativa y se elevaron los costos de inversión, al agotarse las oportunidades de expansión relativamente fácil de la frontera agrícola y de adopción de proyectos para elevar la productividad de la tierra a bajo costo. La política de precios de garantía y las acciones de fomento a la agricultura fueron insuficientes para reducir su disparidad frente a las actividades no agrícolas, y los términos reales de intercambio se modificaron en contra de la agricultura.

Estos diferenciales provocaron el estancamiento de la producción, el rezago relativo del bienestar de amplios grupos de población en el campo y la expulsión permanente de una parte de su fuerza de trabajo. Ello explica la persistencia de las corrientes migratorias en busca de oportunidades de empleo en las áreas urbanas y más allá de las fronteras.

La agricultura moderna se ha beneficiado con las mejores tierras y con una política de apoyos a través de obras de irrigación, créditos e insumos subsidiados. Estos recursos no parecen haberse utilizado con la eficiencia debida, lo que promueve su mala utilización y desperdicio. El gobierno federal ha asumido, en forma creciente, parte importante de los costos de operación, aprovechamiento y preservación de los recursos hidráulicos.

La agricultura de subsistencia presenta una gran heterogeneidad. Existen predios que pueden ser clasificados como viables en términos de su potencial para alcanzar niveles adecuados de productividad. Sin embargo, los apoyos a la producción han sido insuficientes o mal organizados para que los predios de subsistencia dejen de serlo y contribuyan a mejorar el bienestar de sus ocupantes y generen excedentes. Estos predios tienen posibilidades para aumentar la productividad agrícola. El haber concentrado, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los apoyos en la agricultura moderna implicó el desaprovechamiento relativo del potencial de la agricultura de subsistencia viable.

La falta de organización en el campo o la debilidad y atomización de las organizaciones existentes, son dificultades graves que enfrenta la agricultura de subsistencia, al impedir la adopción de nuevas tecnologías de producción, distribución y administración y dificultar el acceso a los recursos y la ocupación plena de los productores. A pesar del avance de la reforma

agraria, subsisten en muchas partes la inseguridad en la tenencia y usufructo de la tierra. La estructura de la tenencia de la tierra aún se encuentra indefinida, en tanto existen ejidos, colonias y propiedades privadas sin los documentos legales que garanticen sus derechos.

Existen también fenómenos de rentismo y corrupción con los derechos agrarios. La inseguridad ha afectado a la agricultura moderna y, sobre todo, a la de subsistencia. En estas condiciones no puede haber incentivos suficientes para un esfuerzo intenso y continuo, con el fin de aumentar la productividad; y la inseguridad es causa de conflictos entre grupos de campesinos en la definición de los linderos de los predios.

Existe también una agricultura de subsistencia que no es viable por la calidad de la tierra, y que mantiene a quienes de ella viven en la miseria y sin perspectivas de mejorar a través de esta actividad. Este tipo de agricultura erosiona el potencial de la tierra, impidiendo usos más racionales, ganaderos y silvícolas. Los esfuerzos por incorporar estos agricultores a otras actividades, como la agroindustria, o de absorberlos en polos descentralizados de desarrollo, han sido insuficientes.

La fruticultura, a pesar de la variedad de productos susceptibles de cultivarse con éxito por la gran variedad de climas del país, registra un bajo desarrollo debido principalmente a deficiencias en el sistema de abasto, a la falta de integración de sistemas agroindustriales y a las carencias de organización de los productos.

La silvicultura presenta un panorama contradictorio; coexisten la tala inmoderada de los bosques en algunas zonas, con su desaprovechamiento en otras áreas, en las que la agricultura de temporal y la ganadería de especies menores invaden suelos aptos para la silvicultura. En ambos casos, se pierden recursos que podrían ser fuente de trabajo para muchos campesinos y cuya utilización ayudaría a reducir importaciones de papel, madera y sus derivados, convirtiéndose en una importante industria en el país.

En el mediano plazo, la ganadería ofrece un mayor potencial de crecimiento que la agricultura. Un uso más racional del suelo en todo el país permite incorporar tierras que actualmente se dedican a la agricultura de temporal con resultados y reducir los riesgos de erosión en las mismas. Al mismo tiempo, habría que derivar hacia la agricultura algunas tierras de uso ganadero actual que por presentar buen temporal y escasa pendiente, tiene potencial para aumentar la producción de alimentos básicos.

La problemática que enfrenta la pesca es similar e incluso más aguda que la del sector agropecuario.

Recientemente las actividades pesqueras han mostrado un crecimiento dinámico, pero aún muy por abajo de su potencial. El fomento pesquero ha sido insuficiente y ha estado acompañado de deficiencias en el manejo y aplicación de los estímulos.

A pesar de los problemas del sector primario, el gran potencial de los sectores agropecuarios, forestal y pesquero asegura a México la posibilidad de fortalecer su desarrollo sobre las bases de un mejor aprovechamiento de sus recursos, con el fin de generar mayor ocupación y de proveer una alimentación popular más económica y diversificada.

3.3.1.2. El sector secundario.

El desarrollo industrial ha sido el motor más dinámico del desarrollo del país. La participación del producto industrial en el total del producto interno bruto ha pasado del 29.2 por ciento en 1960, al 35.2 en 1980. Pese a las deficiencias y desequilibrios que han caracterizado su desarrollo, el sector ha contribuido en forma significativa a la generación de empleos. La tasa media

anual de crecimiento de la ocupación industrial ha sido del 4.6 por ciento entre 1960 y 1980. La evolución de la infraestructura fabril ha sido rápida, gracias a altos niveles de inversión. No obstante, la estructura industrial aun muestra un grado de integración insuficiente para permitir al país evolucionar de manera menos dependiente, la política de sustitución de importaciones ha sido, en general, indiscriminada en favor de la producción interna de bienes de consumo duradero y no ha propiciado un crecimiento más articulado de las industrias de bienes intermedios y de capital, produciendo desequilibrios y rigideces importantes.

La vulnerabilidad externa del sector se manifiesta en la intensidad en el uso de insumos importados y en su poca capacidad para exportar. Así, el déficit externo del sector manufacturero fue cercano a los 13 mil millones de dólares en 1980, lo que representó un 7 por ciento del producto bruto, en comparación con un 4 por ciento en 1970. El aparato industrial en algunas débilmente integrado, no alienta suficientemente los de expansión generados por un repunte de las inversiones, al trasladar al exterior parte importante de sus efectos multiplicadores de demanda, ingreso y empleo.

La política de protección ha favorecido, una sustitución de importaciones por etapas con bajos niveles de eficiencia, que ha tenido como consecuencia un aparato productivo poco diversificado.

La actividad industrial del sector paraestatal ha tenido avances importantes, sin embargo, en algunos proyectos no ha logrado propiciar, de manera racional y adecuada, una mayor integración del aparato productivo. Se ha llegado a generar proyectos disociados del resto de la economía y del potencial productivo del país y, en ocasiones, también de otros proyectos de expansión dentro del mismo sector paraestatal.

El proceso de industrialización ha contribuido a la concentración de la actividad económica en unas cuantas zonas urbanas. Tan sólo en el área metropolitana de la ciudad de México se genera alrededor del 30 por ciento del producto interno bruto y el 40 por ciento de la producción manufacturera. Sin bien inicialmente el crecimiento de las ciudades reducía los requisitos medios de infraestructura, hoy los costos para proporcionarla son cada vez mayores. Para atender el problema de concentración de la actividad económica, se han tomado algunas medidas, tales como la creación de parques y puertos industriales, la división del país en regiones de mayor y menor prioridad y acciones complementarias para promover un desarrollo más equilibrado. La concentración territorial de la actividad económica sigue, sin embargo, constituyendo un problema importante. Existe una acentuada tendencia que impulsa a la concentración geográfica, ante la cual el esfuerzo de descentralización se ha hecho difícil, lo que indica que es necesario redoblarlo.

La concentración tiene importantes efectos sobre el medio ambiente, con grados más altos de contaminación en las zonas industrializadas.

La ciudad de México está considerada actualmente como una de las cinco ciudades más contaminadas del mundo.

A pesar de los desequilibrios que han acompañado al proceso de desarrollo, se ha dedicado una proporción importante del producto a la ampliación y fortalecimiento de la capacidad industrial. Esta proporción, de alrededor de una cuarta parte, es de las más altas del mundo. La infraestructura física importante que ya poseemos, requiere ahora de un mayor grado de integración interna y de autonomía frente al exterior, así como de una mejor ubicación en el territorio nacional y de una estructura más equilibrada en lo que se refiere al tamaño de las empresas.

3.3.1.3. *El sector terciario.*

Como en otras economías, el sector terciario ha incrementado significativamente su participación en el producto y el empleo, a medida que la sociedad se urbaniza y se diversifica.

El abasto, en sus tres dimensiones esenciales: transporte, almacenamiento y comercialización, es un aspecto fundamental para el buen funcionamiento del aparato productivo y distributivo.

En años pasados, frente a una acelerada expansión económica, el transporte reflejó deficiencias que mostraron que las ampliaciones del sistema de transporte han sido insuficientes, y que existen desequilibrios importantes en la utilización eficiente de los recursos invertidos. El ferrocarril se ha rezagado en forma significativa, siendo en general un medio más apropiado para el transporte de la mayoría de los tipos de carga.

Aunque la capacidad de arrastre ferroviario ha aumentado, el tráfico se mantiene por debajo de la capacidad de las vías y la extensión de la red ha permanecido constante. Insuficiencias similares persisten también en los otros modos de transporte y crean un deficiente aprovechamiento del equipo y la infraestructura.

Las actividades de comercialización registran concentración espacial y un excesivo intermediarismo que encarece los productos y priva a los productores de parte importante del valor final de las mercancías.

En la raíz de los problemas de abasto se encuentra la desigual distribución de la población y de la actividad económica. Junto con la excesiva concentración en las grandes ciudades, existe una gran dispersión de poblaciones de tamaño sumamente reducido, a las que es prácticamente imposible proveer de un abasto mínimamente eficiente, y aun de la mayoría de los servicios a costos razonables.

Las insuficiencias del transporte, el almacenamiento y la comercialización han influido considerablemente en la aparición de estructuras oligopólicas. Se ha observado una desvinculación entre los procesos de producción y comercialización, deficiente organización de los centros de abasto, retraso de las entregas y mermas en los productos. Faltan o son aún débiles las acciones organizadas de los productores y consumidores para contrarrestar el excesivo intermediarismo.

Por otra parte, la expulsión de la mano de obra del campo, y la falta de empleos bien remunerados para los migrantes a las ciudades, han propiciado el crecimiento del llamado sector informal, el que se concentra de manera especial en los servicios, aunque abarca ciertas actividades manufactureras y de construcción. Ha faltado su organización en unidades sociales de producción para facilitar acciones de apoyo y elevar su productividad.

El futuro desarrollo del sector terciario requerirá necesariamente vincular en forma más estrecha su crecimiento con las necesidades del aparato productivo, reduciendo el peso relativo de las actividades improductivas generadoras de subempleo.

3.3.2. *Insuficiencia del ahorro interno.*

En el proceso de formación de capital se ha dado, históricamente, un esfuerzo conjunto de la inversión pública y privada. La dinámica misma de la descentralización, los requerimientos de infraestructura y la necesidad de bienes y servicios básicos para una sociedad en rápido proceso de urbanización, han determinado que los esfuerzos de inversión del sector público aumenten; en los años sesenta la inversión pública representó el 5.1 por ciento del producto y el 28.1 por ciento de la formación bruta de capital fijo total. En el periodo 1970-1982, estos promedios fueron de 8.5 y de 40 por ciento, respectivamente.

Desde mediados de los cincuenta hasta la década de los setenta, una parte sustancial de la inversión fue financiada a través del ahorro interno, generado básicamente por las empresas privadas, nacionales y transnacionales, y por el Estado. El sector público, responsable de una proporción de la inversión total superior a su propio ahorro, recurrió especialmente a la captación de depósitos del sistema financiero nacional a través de mecanismos de encaje legal. Los esquemas tributarios, como forma de financiamiento de la actividad pública especialmente a través de la tributación directa, tuvieron una importancia secundaria. Se contribuyó así a definir un patrón de consumo dispendioso en los grupos de ingresos altos, cuyo mantenimiento afectó la orientación del aparato productivo y la propia disponibilidad de ahorro.

La pérdida de dinamismo que comenzó a experimentar el proceso de desarrollo hacia mediados y finales de los sesenta obligó a reconsiderar las políticas que orientaban el crecimiento, para hacer más expansiva la política de gasto público. Sin embargo, ello no se acompañó de nuevos esquemas de financiamiento. Se recurrió entonces a la captación preferencial del ahorro interno y al endeudamiento externo para financiar el déficit correspondiente.

Debido a las deficiencias y rigideces de la política tributaria y de precios y tarifas y en la movilización los recursos internos para el desarrollo el ahorro público se deterioró en la pasada década, pasando del 3.3 por ciento del producto interno bruto en 1970, a cerca de cero en 1981-1982, aun considerando las exportaciones de hidrocarburos. Mientras tanto, se observó un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias a empresas paraestatales, en las cuales se registran deficiencias productivas.

Los ingresos tributarios del gobierno federal, excluyendo a Petróleos Mexicanos, habían registrado un comportamiento relativamente dinámico en la primera parte de la década anterior, al pasar del 7.9 por ciento del producto en 1970, al 10.6 por ciento en 1976. Sin embargo, a partir de este último año se observó una significativa desaceleración en estos ingresos, los cuales se incrementaron únicamente en 0.1 puntos porcentuales del producto interno bruto en los seis años siguientes, hasta alcanzar un 10.7 por ciento en 1982.

Adicionalmente, existieron significativos rezagos del comportamiento de los precios de los bienes y servicios elaborados o proporcionados por las empresas del Estado. Así, mientras que el índice de precios al mayoreo para la economía en general se incrementó a un ritmo promedio de 30 por ciento anual, durante 1977-1982, el índice de precios del sector paraestatal lo hizo únicamente en 21.8 por ciento.

La debilidad de los ingresos públicos se explica también por el grado de evasión fiscal. El nivel de las tasas impositivas, el elevado grado de concentración del ingreso y la progresividad de las tasas, deberían propiciar una recaudación fiscal mucho mayor que la observada, lo que indica que la evasión fiscal es excesivamente alta.

Los subsidios han sido, quizá, la principal causa del incremento del déficit público. Estos crecieron de manera extraordinaria, ya que el crecimiento generalizado de precios llevó al aumento de su monto, con la idea de contrarrestar las presiones inflacionarias y para impulsar el ritmo de crecimiento de la economía. De esta manera, crecieron en la medida misma en que la economía se dinamizaba. Los subsidios totales pasaron de representar el 7 por ciento del producto en 1977, al 15 por ciento en 1981, magnitud equivalente al déficit del sector público en ese último año, pero sin la certeza de beneficiar a los grupos de menores ingresos.

El ahorro privado neto incrementó su participación en el producto interno bruto al pasar del 12.3 por ciento en 1976 al 18 por ciento en 1982, proporción bastante alta del producto, de acuerdo con comparaciones internacionales.

El problema de insuficiencia de ahorro interno existe sobre todo en función de atender las necesidades básicas de una población en constante crecimiento. A ello han contribuido los desequilibrios del aparato productivo que han sido señalados. Adicionalmente, una gran parte del ahorro entre el 55 y el 65 por ciento del total no se canaliza a través del sistema bancario lo que hace que la asignación resultante no sea la más eficiente posible. Por otra parte, el carácter oligopólico de la banca que, antes de la nacionalización se hallaba en parte asociada a ciertos grupos industriales, propiciaba la asignación del crédito con criterios diferentes a los del rendimiento de los proyectos.

Entre las distorsiones en la asignación del ahorro destaca la concentración territorial del crédito, que ha estimulado la concentración de la actividad económica y ha determinado que el potencial de las diferentes regiones continúa insuficientemente aprovechado. Existe también, una falta de congruencia y de eficiencia en la asignación del crédito selectivo y de los subsidios financieros. Estos últimos han sido usados, en muchos casos, para cubrir pérdidas constantes en algunas ramas productivas, lo que ha mediatizado la necesidad de reformas de fondo, que permitan erradicar las causas de la falta de productiva.

Las prácticas bancarias y la estructura de captación del sistema financiero, básicamente se destinarán en su mayor parte a financiar capital de trabajo o consumo. Así, mientras en 1975 el 33 por ciento de la canalización total de recursos se destinó a financiar la inversión fija, dicha proporción disminuyó al 26 por ciento en 1982. La liquidez de la captación y estancamiento del ahorro financiero han sido propiciadas por las altas tasas de inflación de la última década.

Finalmente, la importancia de la inversión extranjera como fuente de financiamiento no resultó muy significativa porque fue en gran medida contrarrestada, por las salidas de fondos bajo la forma de remisión de utilidades y pago de servicios.

3.3.3. *Escasez de divisas.*

La escasez de divisas que caracteriza a la economía mexicana se explica, entre otras razones, por la falta de ahorro interno.

Existen en la economía mexicana estrangulamientos que impiden un mayor grado de sustitución entre ahorro interno y externo. Destacan a este respecto la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, propiciada tanto por la sobrevaluación casi constante del peso, como por las propias ineficiencias del aparato productivo; la ausencia de canales adecuados de comercialización externa; la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capitales e insumos intermedios y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas, que se ha agudizado recientemente.

Las deficiencias originadas por la estructura productiva ligada al comercio exterior, surgen del alto costo en que se incurre para que el aparato productivo ahorre divisas y de su capacidad para generarlas. La falta de selectividad al sustituir importaciones propició que el país se dedicara a la producción de bienes en los que no necesariamente era más eficiente. Con la escasa integración resultante, no se estimuló la producción de algunos bienes intermedios y de capital.

La estructura de las exportaciones y de los pagos al exterior se ha modificado sustancialmente. Las compras externas de bienes de consumo disminuyeron su participación en el total de importaciones del 28 por ciento en 1940 al 20 por ciento en 1970 y el 13 por ciento en 1980, las de bienes de capital e insumos intermedios aumentaron del 72 por ciento en 1940, a más del 80 por ciento entre 1970 y 1980. En los años setenta, cerca del 45 por ciento de la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo, provino de importaciones de bienes. Este

comportamiento propició una mayor dependencia externa para financiar los mayores ritmos de importación de estos bienes y de insumos intermedios.

El estrangulamiento del sector externo es consecuencia también de la elevada propensión a importar de los grupos de más altos ingresos. Sus patrones de consumo presionan la disponibilidad de divisas, ya sea directamente, en forma de importaciones de bienes de consumo e inversiones en el extranjero, o indirectamente, por su efecto sobre la estructura productiva, sesgada hacia los bienes de consumo duradero con un alto contenido de insumos importados. Estos patrones de consumo han sido propiciados, en parte, por la inflación y por la sobrevaluación del peso.

Las medidas de liberalización del comercio exterior tomadas en diferentes momentos de la década de los setenta, se modificaron cuando, por condiciones internas o externas, se presentaron desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ante estos desequilibrios se dio marcha atrás; se impuso nuevamente un sistema generalizado de permisos previos a la importación y se aumentaron los aranceles. De esta manera, la política comercial ha sido utilizada más como instrumento para equilibrar los resultados en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que para orientar la inversión de acuerdo con las prioridades sociales y productivas del país.

Mientras que los ingresos por exportaciones agrícolas representaban más del 25 por ciento de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos entre 1960 y 1964, disminuyeron a alrededor del 11 por ciento en 1975 y al 4 por ciento en 1982. Los ingresos por turismo crecieron del 11 por ciento del total en 1960, al 13 por ciento en 1970 y bajaron al 7 por ciento en 1980. El turismo compensó parcialmente la caída de las exportaciones agrícolas y el deterioro de ambos fue más que compensado por las exportaciones de hidrocarburos. Éstas incrementaron su participación dentro de las exportaciones totales de mercancías del 14.8 por ciento en 1976 al 76.6 por ciento en 1982. El peso creciente de las exportaciones petroleras acentuó las reducciones de los precios del petróleo ocurridas al inicio de esta década, afectando directamente a la balanza de pagos, a las finanzas públicas y a toda la economía.

A lo anterior habría de agregar el elevado monto que representa la cuenta de pagos de intereses al exterior, la cual en 1982 representó casi el 33 por ciento de los egresos en divisas. De esa forma, una gran parte de los egresos en divisas del país no pueden ser reducidos en el corto plazo, en caso de adoptarse políticas internas que tiendan a corregir algún desequilibrio externo. Esto implica que el ajuste al sector externo sea más difícil y tenga que afectar a rubros tales como las importaciones de bienes de capital y materias primas, con el correspondiente efecto recesivo sobre la actividad económica.

3.3.4. Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

A pesar de una evolución de la distribución funcional del ingreso favorable al factor trabajo, como resultado de la industrialización y modernización del país, la distribución personal del ingreso no ha sufrido cambios apreciables en las últimas décadas, persistiendo una concentración excesiva. No obstante, el aumento sustancial del ingreso per cápita ha permitido disminuir, al menos gradualmente, los niveles de pobreza, aun cuando la participación relativa de los grupos más desfavorecidos ha permanecido básicamente constante. Paralelamente, el Estado ha contribuido a mejorar el bienestar de importantes grupos de población, lo que no se refleja en las estadísticas de la distribución del ingreso que sólo toman en cuenta el ingreso monetario. La evolución del bienestar social ha sido así más satisfactoria que la de la distribución del ingreso. Sin embargo, la desigual distribución de los beneficios del desarrollo es un obstáculo conside-

rable para aumentar, de manera sustancial, el bienestar de los grupos más pobres y fortalecer el mercado interno. La concentración del ingreso se ha retroalimentado con el patrón de industrialización. El consumo de los grupos de altos ingresos se concentra en bienes que generan poco empleo y tiene un gran contenido de importación. Estas pautas de consumo indeseables han sido a su vez favorecidas por la sobrevaluación del tipo de cambio. De esa manera, los incrementos de la demanda no han tendido a crear beneficios generalizados al resto de la economía, de suerte que la concentración del ingreso ha mostrado una fuerte tendencia a perpetuarse. La desigual distribución del ingreso y del bienestar se explica también por la concentración y dispersión territorial de las actividades productivas. Por un lado, en las grandes ciudades la coexistencia de zonas de población de altos ingresos con cinturones de miseria y la complejidad de la gestión urbana, dificulta la dotación de servicios básicos y una plena integración social. Por otro lado, se mantienen poblaciones minúsculas que difícilmente pueden ser incorporadas a los beneficios del desarrollo. Es incipiente aún la consolidación de ciudades del tamaño medio que ofrezcan las mayores posibilidades para el uso eficiente del territorio y para promover una mejor distribución del ingreso; es en este tipo de ciudades donde se observa una menor concentración del ingreso, con niveles per capita significativamente superiores a la media del país. En la provisión de bienes y servicios básicos, si bien existen aún insuficiencias, se observan también avances en la última década. El número de viviendas con electricidad pasó de 4.9 millones a 9.1; con agua entubada de 5.1 a 8.7 millones y con drenaje de 3.4 a 6.4 millones. El sistema de salud da ahora cobertura a la mayoría de la población del país, incluyendo a las áreas rurales. El sistema educativo atiende prácticamente a la totalidad de los demandantes de educación primaria. Ante un explosivo aumento demográfico, los esfuerzos por mejorar el bienestar de todos los mexicanos se enfrentaron a graves dificultades. Es necesario un esfuerzo considerable sólo para que la situación social no se deteriore. A ello hay que sumar otros factores que han dificultado el avance. Existen todavía zonas en las que la población indígena es mayoritaria, en las que el desarrollo ha traído consigo un deterioro en sus patrones culturales, cambios en los hábitos alimenticios y en muchos casos una mayor pobreza, ya que al incorporarse a la economía de mercados son presa fácil de los acaparadores de cosechas por un lado, y de los comerciantes por otro. En resumen, subsisten desigualdades en la distribución del ingreso y rezagos en la provisión de bienes y servicios básicos para el bienestar de las mayorías. Los avances deben juzgarse en el marco de las dificultades que hubo que vencer. La infraestructura económica y social construida a lo largo de muchos años permitirá el avance hacia una sociedad más igualitaria. La disminución de las presiones demográficas derivadas del menor crecimiento de la población abre la posibilidad de conceder menor prioridad a los aspectos cuantitativos del desarrollo y mayor a los cualitativos. Es necesario atacar las causas estructurales que han impedido el uso más intensivo y más equitativo de nuestro potencial, junto con la superación de las restricciones que se derivan de los problemas actuales de la economía.

3.4. Los problemas actuales de la economía.

La magnitud de los actuales problemas constituye una restricción efectiva al manejo de la política económica y social y una limitante en el corto plazo. Es preciso concentrar el esfuerzo para corregir, lo más rápidamente posible, las causas que han llevado al país a la presente situación.

Para atender la grave situación actual, es conveniente analizar algunos de los principales acontecimientos del periodo reciente que, en interacción con los problemas estructurales del país, precipitaron y condicionaron la severidad de la crisis.

La política económica no tuvo la flexibilidad necesaria para afrontar, eficientemente, los efectos derivados de la evolución externa. La insuficiente previsión acerca del significado de los cambios en la economía mundial es explicable ante la magnitud y el carácter inesperado de los problemas.

Los problemas estructurales de la economía mexicana, sintetizados en el apartado anterior, la hacen muy sensible a variaciones en las condiciones económicas del exterior. Estas condiciones se han agudizado en los últimos años, con efectos considerables sobre la evolución interna. En el pasado, la economía internacional, en los ámbitos que afectan a la economía mexicana, había sido relativamente estable. Durante el último quinquenio, la evolución de los términos de intercambio especialmente en relación con el petróleo y el comportamiento de los mercados financieros internacionales, llevaron a la economía mexicana a una aceleración de su crecimiento económico, sólo para sumirla, unos cuantos años después, en una de las situaciones más difíciles de su historia.

En 1976 el país experimentó una severa crisis económica. Los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas habían alcanzado niveles que, dadas las condiciones de entonces, se habían vuelto prácticamente insostenibles. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el acceso a cantidades importantes de crédito externo coadyuvaron a una raída recuperación y a alcanzar elevadas tasas de crecimiento del producto en los años subsecuentes. Hubo importantes avances en muchos aspectos. La capacidad productiva del país creció recientemente como nunca en la historia. En materia de provisión de servicios básicos para el bienestar, se obtuvieron los logros más importantes. Lo construido en el periodo representará un punto de apoyo importante para superar los actuales problemas y propiciar el desarrollo futuro. Sin embargo, los desequilibrios financieros y de balanza de pagos se agravaron, imponiendo restricciones al actual manejo de la política económica.

El crecimiento del producto se debió, en gran medida, al crecimiento del gasto público y el privado y a la evolución favorable de los precios de las exportaciones, particularmente el petróleo. El crecimiento de la demanda resultante fue superior a la capacidad de respuesta del aparato productivo interno, lo que obligó a realizar importaciones crecientes. Ello, aunado a desbalances sectoriales, se reflejó en los precios y el sector externo. La inflación se aceleró, al tiempo que el limitado desliz del tipo de cambio fue insuficiente para compensar el diferencial inflacionario con el exterior; las importaciones crecieron a tasas sin precedente, mientras que las exportaciones no petroleras se estancaron. La presión resultante sobre la balanza de pagos se cubrió con endeudamiento externo, lo que generó, junto con el aumento de las tasas externas de interés, mayores presiones sobre la cuenta corriente. La tasa de interés implícita sobre el saldo de la deuda pública externa, pasó de alrededor del 7 por ciento en 1977 a cerca del 16.5 por ciento en 1981. A finales del periodo, el pago de intereses sobre la deuda externa pública y privada llegó a ser el determinante principal del déficit en cuenta corriente. El financiamiento del desarrollo se hizo cada vez más dependiente del petróleo y del endeudamiento externo. Los graves desequilibrios acumulados hicieron crisis a partir de 1981 y particularmente en 1982. Este último año, el producto interno bruto decreció en términos reales, mientras que la inflación alcanzó el 100 por ciento. Estas dos situaciones nunca se habían observado simultáneamente en la economía nacional. Las deficiencias de la economía no le permitieron ajustarse a estas fluctuaciones. La baja relativa en los precios del petróleo a partir de 1981, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés no pudieron ser atenuados en sus efectos. El gasto público y la balanza de pagos eran sumamente depen-

dientes de las condiciones externas, por el peso relativo de los pagos de intereses al exterior. Ni el tipo de cambio ni la demanda agregada tienen un fuerte efecto sobre la evolución de estos rubros en el corto plazo. Así, a pesar de los esfuerzos por hacer frente a esta situación y al no ejecutarse medidas más efectivas para corregir a fondo los desequilibrios macroeconómicos, fue imposible vencer la inercia. En diciembre de 1982, la situación era sumamente crítica: La tasa de desempleo se había duplicado, alcanzando niveles del 8 por ciento y prevalecía una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral.

En diversos sectores, la producción se había detenido. El sector agrícola sufrió una contracción muy importante que implicaba la necesidad de importar alimentos por más de 8 millones de toneladas, durante 1983. En el sector industrial, la producción manufacturera se redujo en el último trimestre de 1982, se registró una caída de más del 7 por ciento. La construcción decayó casi 14 por ciento. Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.

La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100 por ciento, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada. En unos cuantos meses se había pasado, de tasas anuales del 40 por ciento, a tasas de más del 100 por ciento en el segundo semestre de 1982.

El ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro. El ahorro interno cayó en cerca de 3 puntos del producto; incluyendo la caída del ahorro externo, la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se redujo en 20 por ciento.

El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15 por ciento del producto y superior a la inversión. Es decir, los ingresos no alcanzaron a cubrir el gasto corriente; y el peso relativo del servicio de la deuda era ya desproporcionado: 40 centavos por cada peso gastado. México estaba en virtual suspensión de pagos en el exterior.

La actual administración se ha abocado con urgencia a controlar los aspectos más agudos de la crisis, que podrían poner en peligro la estructura económica y social del país. La situación seguirá imponiendo restricciones al manejo de los instrumentos de política en el corto plazo. Adicionalmente, la evolución de la economía internacional seguirá afectando los resultados que se puedan lograr en lo interno.

3.5. Situación y perspectiva de la economía internacional.

En un mundo de creciente interdependencia, en el que continuarán manifestándose tensiones agudas y dificultades generalizadas, la evolución del contexto internacional debe ser un elemento permanente de referencia en la definición de la estrategia interna del desarrollo, tanto para reducir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos desfavorables, como para influir positivamente en la configuración de un entorno internacional político y económico más propicio. La economía mundial se encuentra hoy en una situación crítica. La prolongación de la crisis y los intentos fragmentados para aliviar su intensidad, conllevan riesgos que rebasan el ámbito económico y se entienden a aspectos sociales, políticos y militares. Es claro que la superación definitiva de la crisis económica mundial va a llevar tiempo y conducirá a cambios estructurales de gran alcance en las relaciones entre países industrializados, así como entre éstos y los países en desarrollo. En diverso grado, México puede intervenir en la determinación de la orientación y el alcance de estos cambios estructurales. Durante la década de los setenta, el sistema económico internacional establecido en la posguerra evidenció una creciente in-

capacidad para sostener un crecimiento global dinámico en condiciones de relativa equidad y solidaridad entre países. Las causas más profundas de la crisis económica internacional se ubican en el agotamiento de la dinámica industrial de los países avanzados. En dichos países, la crisis se originó entre otros factores, en la evolución más lenta de la demanda de bienes de consumo duradero, la sobreproducción de bienes intermedios, como la siderurgia y la petroquímica, fomentada por la estructura oligopólica, la baja en la productividad del trabajo y las dificultades de índole económica y social para incorporar los avances tecnológicos en los procesos de producción industrial.

El abandono del patrón de cambio dólar en 1971 y la crisis energética iniciada en 1973, reflejaron el agotamiento de la dinámica de crecimiento, y el desorden resultante en el sistema monetario y financiero aceleró el deterioro de la economía mundial. Durante la segunda mitad de la década de los setenta, la economía internacional se caracterizó por un crónico estancamiento en el crecimiento del producto, altos índices de inflación y desempleo, niveles sin precedente en las tasas de interés y severos desequilibrios de pagos externos. Las economías altamente industrializadas dejaron de ser el principal factor del crecimiento de la actividad económica mundial, y la tasa de expansión del comercio internacional se desplomó rápidamente. Por su parte, y como respuesta a sus propias necesidades de crecimiento económico y de modernización social, los países en desarrollo manifestaron una sostenida disposición de crecer contratando deuda externa, a pesar del estancamiento de los polos industrializados de la economía mundial. Este proceso fue alentado por el reciclaje de los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo, que no encontraban un rendimiento atractivo en las deprimidas economías industrializadas. La estrecha interdependencia global señalaba la necesidad de enfrentar la crisis con medidas colectivas, fundamentadas en la cooperación económica internacional, a fin de distribuir en forma equitativa los costos de ajuste del sistema económico internacional y favorecer una solución estructural a los problemas contemporáneos. Se imponía la búsqueda de soluciones globales que redefinieran las relaciones internacionales y las modalidades de la cooperación entre el norte y el sur, así como entre los propios países en desarrollo. A pesar de esto, la rigidez de las posiciones políticas de los países industrializados en los organismos económicos internacionales y su capacidad para adaptarlos a los nuevos problemas de gestión del sistema económico internacional, impidieron la adopción de soluciones globales a los problemas y redujeron drásticamente las posibilidades de avanzar en la consecución del nuevo orden económico internacional. Los países industrializados respondieron a la crisis económica internacional con política internas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación y aumentaron las barreras comerciales en un esfuerzo para corregir sus desequilibrios externos. Al responder así con medidas proteccionistas y de restricción monetaria a su situación de recesión, los países avanzados redujeron drásticamente las posibilidades de exportación de los países en desarrollo, al mismo tiempo que indujeron el alza progresiva de las tasas de interés. La consecuencia fue, para los países en desarrollo, la pérdida de ingresos, la menor demanda de importaciones y el crecimiento de la carga de la deuda. Al frenarse las importaciones de los países en desarrollo y reducirse también las posibilidades de recuperación en los países avanzados, se agravó el desempleo en los mismos y se reforzaron aún más las tendencias proteccionistas y deflacionarias. Se estableció así un círculo vicioso que profundizó el estancamiento económico y el desempleo, reforzó la inflación y acentuó los desequilibrios. Con ello, el peso del ajuste de los desequilibrios económicos internacionales recayó, en forma desproporcionada, sobre los países en desarrollo. Estos países, al posponer con frecuen-

cia hasta el límite las decisiones de política que exigió la situación, complicaron aún más sus propios problemas internos. A su vez, los países socialistas han experimentado una retracción en sus procesos de crecimiento desde finales de la década pasada, con déficit externos en su conjunto. Los procesos de superación de los estrangulamientos estructurales de sus economías, en el sector agrícola y en las industrias de alta tecnología, y la intensificación de sus relaciones comerciales con Occidente, se vieron frenados al detenerse, en parte por razones políticas, su creciente integración a la economía mundial y al erigirse barreras artificiales a la expansión de los intercambios Este-Oeste. En lo que se refiere a países en vías de desarrollo, su crecimiento se ha visto limitado. A principios de los años ochenta, persisten en estos países condiciones de recesión económica, inflación, desempleo y escasez de divisas. En particular, América Latina vive la crisis más profunda desde la posguerra. Así, la participación de los países en desarrollo en el total del comercio mundial ha disminuido en los últimos cinco años. Su deuda externa alcanza 626 mil millones de dólares, a tipos de interés variables, representando una carga por servicio extraordinariamente alta, de 142 mil millones en 1982. Las presiones correspondientes de reestructuración o suspensión de pagos agudizan la inestabilidad potencial de los mercados financieros. La magnitud de los ajustes macroeconómicos requeridos en lo interno, así como las restricciones y conflictos en la gestión de un nuevo orden económico internacional en materia industrial comercial, financiera y energética, limitan indudablemente las perspectivas de salida de la crisis. No parece probable que las mismas estrategias que en el pasado caracterizan la evolución mundial de la industria vayan a continuar sin alteración. En los países avanzados, conforme se ha acentuado la crisis y restringido la base productiva, han surgido nuevas estrategias de desarrollo industrial, basadas en el desarrollo de tecnologías avanzadas en particular en la electrónica y biogenética. Estas podrían permitir una recuperación del crecimiento de los países avanzados y alterar las formas tradicionales de la división internacional del trabajo. La capacidad del desarrollo industrial de los distintos países condicionará la posible introducción generalizada de procesos productivos más intensivos en el uso de tecnologías modernas, afectando las modalidades de integración de la economía mundial. Como reflejo de esta situación, el comercio internacional, al menos en la primera parte de la década, permanecerá estancado o manifestará un escaso dinamismo. Hasta que se consoliden los reajustes que están promoviendo los países industrializados en sus posiciones de competencia mutua, se mantendrán las presiones proteccionistas y demás distorsiones en los cambios comerciales. Al iniciarse la presente década, el comportamiento de los mercados internacionales de materias primas no parece muy alentador. Sin una recuperación económica a escala mundial, hasta ahora incierta, la demanda de materias primas continuará deprimida y los precios mantendrán su tendencia a la baja: asimismo, los escasos avances efectivos de la cooperación internacional en materia de estabilización de los mercados y de los precios, reducen las perspectivas de una recuperación de los productos primarios. Sin embargo, aun con una evolución general de lento crecimiento de la actividad económica internacional, pueden existir acciones que mejoren la posición exportadora de los países en desarrollo, como la promoción de acuerdos de estabilización de ingresos de exportación, la transformación interna de materias primas, agrícolas y minerales, y el crecimiento de las exportaciones destinadas a otros países en desarrollo. Es necesario, a su vez, insistir en la reordenación del sistema económico internacional que permita la reactivación de las exportaciones en condiciones favorables para los países subdesarrollados, y que favorezca la reducción de las tasas de interés para atenuar el peso del servicio de la deuda en sus economías. En materia monetaria y financiera se presenta, para los ochenta, una amplia problemática, a la que México, los países en desarrollo y el conjunto de la

comunidad internacional deben hacer frente. El sistema monetario internacional, diseñado al final de la Segunda Guerra Mundial, afronta desde hace varios años una situación de gran inestabilidad. El papel creciente que han venido desempeñando las instituciones privadas en el financiamiento externo de los países en desarrollo, ha complicado aún más la situación. La necesaria reforma del sistema monetario internacional se enfrenta, así, al problema de la acción, prácticamente unilateral, de los países desarrollados en cuanto a fijación de tasas de interés y creación de liquidez en la economía mundial. La transición energética que se abrió a escala mundial en los setenta constituyó, junto con los desequilibrios monetarios y financieros, el acontecimiento dominante de la economía internacional en la década pasada. Esta transición se caracterizó, después del “choque” petrolero de 1973, por una disminución persistente de la demanda, así como, después del segundo “choque” de 1979, por una caída de los precios reales de los hidrocarburos. En el resto de la década de los ochenta, la transición continuará avanzando y de su velocidad y alcance dependerán, en buena medida, las condiciones de crecimiento de la economía mundial y, en forma determinante, las perspectivas de desarrollo de los países exportadores de hidrocarburos. De acuerdo con las previsiones más recientes, el precio real del petróleo, después de haberse deteriorado hasta mediados de los ochenta, tenderá a estabilizarse y, más adelante, a incrementarse ligeramente, mientras que el nivel de consumo de petróleo de los países industrializados permanecerá prácticamente constante durante todo el decenio. Este comportamiento frenará el proceso de sustitución de hidrocarburos por otros energéticos y reforzará el nivel de la demanda, sobre todo en los países en desarrollo. Del lado de la oferta, la debilidad de los precios reales tenderá a desalentar el incremento en la producción, sobre todo en los países industrializados, donde se concentran las zonas de alto costo. De esta suerte, los países en desarrollo con horizonte amplio de reservas volverán a ampliar, en el mediano plazo, su participación en la producción y en el mercado mundial de petróleo.

Capítulo Cuarto

Propósito Nacional y objetivo del desarrollo.

4. El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo.

El Estado Mexicano, desde sus orígenes, ha conducido el proceso de transformación nacional mediante la armonización de los diversos intereses de los grupos sociales del país, conforme a los ideales de una sociedad justa, libre y democrática, que se sintetizan en la Constitución Política de 1917.

El Propósito Nacional.

Con base en los principios políticos que nos orientan y para hacer frente a los problemas actuales, nacionales e internacionales, el Plan tiene un propósito básico. Este articula permanentemente el interés de la Nación.

Desde la Revolución de 1910, los gobiernos emanados de ella han contribuido a que los esfuerzos del país se aglutinen alrededor de este propósito fundamental. Como gobierno que enarbola los principios de la Revolución, el Ejecutivo Federal mantiene su acción hacia el logro de este propósito. A partir de él, y para el periodo que comprende su responsabilidad, propone cuatro objetivos para hacer frente a la crisis que vivimos, y cuya consecución permitirá que la Nación siga marchando hacia el propósito nacional.

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático, en un marco de libertades individuales y derechos sociales.

Este propósito reconoce que la independencia de la Nación se fundamenta en su fortaleza interna, la cual exige reordenar la economía y promover el cambio estructural.

La recuperación de la capacidad de crecimiento, sobre bases sostenidas, estables y eficientes, y en el marco de nuestra economía mixta, permitirá avanzar hacia la sociedad igualitaria, atendiendo con prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda y la calidad de la vida, la generación de empleos y mejorando la distribución del ingreso entre personas y regiones.

El fortalecimiento de la economía y de la sociedad requiere descentralizar la vida nacional, vigorizando el pacto federal y el municipio libre y redistribuyendo en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

El esfuerzo de desarrollo económico y avances sociales está inscrito dentro de un proceso cultural, que recoge nuestros valores históricos, los reafirma y los enriquece con las aportaciones de la sociedad, preservando y proyectando el patriotismo y la identidad de la Nación.

El propósito nacional descansa en la voluntad política de mantener y perfeccionar el régimen democrático que el pueblo se ha dado y que es la condición última de su seguridad, sus derechos sociales, su participación y de la vigencia de las libertades.

Objetivos del Desarrollo.

De este gran propósito nacional se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos fundamentales que el Plan se propone alcanzar entre 1983 y 1988.

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposición para el cambio.
2. Vencer la crisis: enfrentar las condiciones actuales para abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral del desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución, y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.

4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales; con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, orientan los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática.

Capítulo Quinto

Estrategia Económica y Social

Sumario.

En este capítulo se establece la estrategia económica y social, que concilia el combate a la crisis con la reorientación profunda de la economía. La estrategia busca superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria. La estrategia económica y social propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crea las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. La línea estratégica denominada de cambio estructural, se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica.

La primera línea de estrategia: la reordenación económica.

Al inicio de esta Administración, se plantearon en el Programa Inmediato 10 puntos que contienen las líneas estratégicas para enfrentar la crisis. Las acciones contempladas en ellos, se han venido instrumentando con firmeza y tal como se estableció en la puesta en marcha del Programa, será necesario perseverar en la estrategia de reordenación, como línea permanente de acción. En la perspectiva del Plan, los puntos fundamentales del Programa Inmediato de Reordenación, se actualizan y proyectan en función a los propósitos fundamentales que lo animan:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria. La estrategia actúa sobre la demanda en forma selectiva, cuidando la equidad del ajuste y plantea acciones específicas para incidir sobre la capacidad de respuestas del aparato productivo y sobre las expectativas. Es una estrategia integral, que incide sobre las causas de la inflación.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico. Las medidas de estabilización de la demanda agregada se ven acompañadas por una política explícita y activa de intervención por el lado de la oferta. La reorientación del gasto público para proteger el empleo, la defensa de la planta productiva y el empleo y el fomento de la producción, el abasto y el control del paquete básico de consumo popular, se inscriben en este contexto.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. La estrategia de reordenación busca, desde el inicio, acortar el periodo de contracción y promover una recuperación sostenida de la actividad, sobre bases diferentes a las del pasado.

La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

La estrategia del cambio estructural involucra todo un proceso que necesariamente toma tiempo en materializarse. Se trata de reorientarla y reordenar para reestablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior. No todo podrá lograrse al mismo tiempo y con la misma intensidad durante este sexenio.

Se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales a grandes rasgos se sintetizan a continuación.

1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, avanzado en tres líneas de acción.
 - Ampliar la atención de las necesidades básicas.
 - Elevar la generación de empleos asociada al crecimiento del producto.
 - Promover en forma directa una mejor distribución personal de ingresos.
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr: Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. La reorientación industrial se sintetiza en cinco puntos.
 - Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
 - Incrementar el grado de integración a través del desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.
 - Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones diversificadas.
 - Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.
 - Aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas estratégicas y prioritarias para reorientar y fortalecer la industria nacional.

Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población. La estrategia, enmarcada en el contexto más amplio del desarrollo rural integral contempla cuatro orientaciones generales.

- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación del reparto agrario, como en la regulación de la tenencia e impulsar la organización de los productores.
- Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural.
- Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria de nuestro país.
- Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

Un sector de servicio más moderno y funcional a las necesidades de la producción y el consumo. La estrategia contempla:

- Integrar un sistema nacional de transportes y de comunicaciones, moderno y eficaz, en apoyo al desarrollo general del país.

- Promover un sistema nacional de abasto para reducir el intermediarismo excesivo entre producción y consumo.
- 3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. Ello se apoyará en tres orientaciones generales.
 - Modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México.
 - Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional.
 - Movilizar y atender en el marco de fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre, la participación de la comunidad en desarrollo regional.
- 4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, la cual considera:
 - Aumento del ahorro interno.
 - Racionalizar la asignación del ahorro.
 - Reorientar las relaciones financieras con el exterior.
- 5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. La estrategia significa cuatro áreas que requieren atención especial:
 - Acrecentar el potencial de los recursos humanos.
 - Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.
 - Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales.
 - Fortalecer la cultura nacional.
- 6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Para superar los retos nacionales, se requiere un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía y fortalezca sus entidades productivas sobre bases duraderas de equidad y eficiencia, así como de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual.

5. Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

5.1. Concepción general.

Mediante la estrategia del Plan se propone hacer frente a los grandes retos del país; en ella, se precisan las orientaciones básicas de política global, sectorial y regional para ordenar los recursos y las decisiones, de manera firme, organizada y eficaz para alcanzar el gran propósito nacional.

El desafío actual y de los próximos años, consiste en recuperar, a partir de severas restricciones internas y externas, la capacidad de crecimiento del país sobre bases de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances y eficiencia en el uso de recursos; e iniciar simultáneamente cambios cualitativos en el aparato productivo y distributivo para afianzar sólidamente la independencia de la Nación y su democratización política, social y cultural.

La solución de este desafío no se encuentra en recetas ortodoxas o simples. La situación por la que atraviesa el país, la magnitud y enraizamiento de desajustes fundamentales de la estructura económica, que a lo largo del tiempo ha provocado la recurrencia y agudización de las manifestaciones de la crisis, muestra que sería insuficiente adoptar una estrategia que sola-

mente pretenda estabilizar la economía. Por ello, es necesario incidir al mismo tiempo sobre las raíces profundas de los principales desequilibrios del aparato productivo, la inadecuada asignación del ahorro interno, la escasez crónica de divisas y la persistencia de contrastes sociales.

La prioridad es el hombre, como centro y beneficiario del proceso de desarrollo. Ello hace necesario plantear una estrategia que concilie el combate a la crisis con la reorientación de la economía, que permita superar las dificultades presentes y abrir la salida del país hacia una sociedad igualitaria. Por ello, la estrategia económica y social propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Comprende decisiones radicales propias de la situación de emergencia, que buscan desatar los nudos fundamentales que entorpecen el desarrollo sostenido del país, e impulsar en una forma cualitativamente distinta sus potencialidades.

A partir del 1o. de diciembre de 1982, se iniciaron acciones para abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva. Esta línea de acción, se inició con los diez puntos del Programa Inmediato de Reordenación Económica. Las medidas adoptadas son acciones de gran magnitud, porque así lo requieren la severidad y dimensión de la crisis. Estas acciones se pueden agrupar en dos tipos. Las primeras incluyen la austeridad, disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; el fortalecimiento de los ingresos públicos, la moderación de las utilidades y salarios, el fomento del ahorro, de patrones de vida más sobrios, y un nuevo esquema cambiario y de comercio exterior.

Corresponden a un esfuerzo de estabilización encaminado a corregir los actuales desequilibrios económicos y financieros. Las segundas incluyen la reestructuración de la administración pública, la profundización del proceso de reforma tributaria, la protección del empleo, el abasto popular y la planta productiva, y la reestructuración del sistema financiero. Responden a la decisión de lograr equidad en la distribución de los costos sociales del ajuste y hacer posible una recuperación más rápida de la actividad económica, sobre bases más firmes, justas y perdurables.

La estrategia de reordenación no constituye un programa ortodoxo de estabilización. A diferencia de programas tradicionales, la estrategia plantea equidad en el ajuste; en el gasto, a través de su moderado crecimiento y reorientación selectiva, mediante su asignación con prioridades claras hacia el empleo y el bienestar social; en ingresos, con mayor progresividad, eliminación del anonimato, desgravación a los grupos de menores ingresos y eliminación de los privilegios fiscales; en precios y tarifas, concentrando el esfuerzo en los bienes que demandan los grupos de mayores ingresos. Asimismo, la estrategia atiende explícita y decididamente los problemas sociales asociados al proceso de estabilización, y busca la reactivación de la oferta a través de medidas para proteger el empleo, la planta productiva y el abasto.

Finalmente, el Programa de Reordenación articula el combate a la inflación, a la inestabilidad cambiaria y la recesión, con acciones para el cambio cualitativo, a través de la segunda línea de estrategia.

Esta línea estratégica, denominada de cambio estructural, se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales

de la estructura económica. El cambio estructural propuesto, da prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social, transporte colectivo, recreación y calidad de la vida; modernizar y avanzar en la reorientación sectorial y regional del aparato productivo y distributivo, para que éstos respondan más eficazmente a dichas necesidades, generan un número mayor de empleos de mejor calidad y reduzcan su dependencia y consiguiente vulnerabilidad respecto al exterior; preservar, movilizar y ampliar el potencial de desarrollo nacional y adoptar nuevas modalidades para financiarlo, a partir del esfuerzo interno; finalmente bajo la rectoría del Estado, alentar al sector privado y fortalecer el sector social, a fin de que cada uno de los sectores asuman su responsabilidad en los procesos económicos y políticos que genera el desarrollo.

La crisis y los problemas estructurales están interrelacionados. No se puede explicar una sin los otros. Por ello, las dos líneas de la estrategia se apoyan y complementan; el cambio estructural es indispensable para asegurar la permanencia de la reordenación económica. Si no se resuelven las causas profundas que generaron la crisis, ésta volverá a manifestarse cuando se recobre y se expanda la actividad económica.

Asimismo, la reordenación constituye una condición necesaria para arraigar el cambio estructural deseado. En una economía con grandes desequilibrios internos y externos y tasas de inflación crecientes, la asignación de recursos se distorsiona y se reducen los márgenes para instrumentar cambios cualitativos en forma planteada.

De perdurar la inestabilidad, se corre el riesgo de que dichos cambios se produzcan en direcciones opuestas a las deseadas. Si no se logra abatir la inflación, no pueden ser permanentes los esfuerzos por inducir cambios en la estructura económica, por mejorar los aspectos distributivos del crecimiento y la calidad de éste. Los avances sociales se vuelven transitorios. No reconocer esta realidad llevaría a mayores desequilibrios y retrasos y limitaría cualquier intento de reestructuración profunda de la economía. En consecuencia, en la reordenación económica hay que dar prioridad al combate a la inflación y a la protección del empleo.

Por la interdependencia que existe con la situación internacional, no es posible que el país sea ajeno a los ciclos económicos. Sin embargo, el fortalecimiento de la estructura económica interna, permitirá atenuar los impactos adversos de las fluctuaciones externas y generar patrones más estables de desarrollo.

Estas consideraciones definen como rasgo singular de la estrategia del Plan, el combate simultáneo de las manifestaciones y de las raíces de la crisis.

La claridad de propósitos requiere ir acompañada de un gran realismo. Sería contraproducente plantear una estrategia de desarrollo, sin considerar los efectos de la inercia heredada y las limitaciones de recursos. La estrategia no puede confundir voluntad de cambio con voluntarismo; sería rebasada por la dinámica de los acontecimientos. Este camino significa necesariamente que el avance será lento y difícil, que los resultados en términos de los indicadores tradicionales del crecimiento no serán espectaculares. No obstante, permitirá lograr avances cualitativamente diferentes:

- una economía fortalecida, que genere más y mejores empleos sustentados en un crecimiento sostenido y con inflación decreciente, aprovechando racionalmente el medio ambiente y los recursos naturales, con un mercado interno ampliado, una producción más orientada a satisfacer las necesidades de las mayorías, vinculada eficientemente con el exterior y apta para modular en lo interno, los impactos del contexto internacional;

- una sociedad más participante en los procesos políticos y económicos del desarrollo y en sus beneficios;
- un Estado más fuerte, no necesariamente más grande, que asegure la independencia nacional y sea capaz de seguir cumpliendo con mayor eficacia el mandato popular de transformación social por la vía del derecho, la libertad y la justicia.

5.2. La primera línea de estrategia; la reordenación económica.

La estrategia de reordenación se planteó al inicio de esta Administración como respuesta a la severa crisis que vivía el país. Sus acciones se orientan a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para el desarrollo justo y sostenido.

Con estos propósitos se plantearon en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, diez puntos que contienen líneas estratégicas:

1º. Disminución de crecimiento del gasto público:

La reordenación económica plantea la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno; se reordena para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente, para aumentar el ahorro público.

2º. Protección al empleo mediante cuatro líneas primordiales de acción:

- Creación de empleos en el medio rural, mediante los programas normales de obra, buscando ampliar el número de puestos de trabajo generados por peso invertido.
- Creación de empleos en las zonas deprimidas de las principales áreas urbanas, con el propósito de dar un ingreso a la población y simultáneamente realizar obras de beneficio colectivo.
- Programa de empleo a los pasantes, para atender a la juventud recién egresada de los centros de educación superior.
- Programa de protección para la planta productiva, que busca mantener los niveles de ocupación existentes y evitar que se agrave el desempleo.

3º. Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias, disminuir las que no sean indispensables y cancelar proyectos de carácter suntuario, de baja prioridad o cuya programación haya sido inadecuada.

4º. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Se reglamenta estrictamente el ejercicio presupuestal para evitar dispendio, desperdicio o corrupción. La responsabilidad financiera, administrativa y normativa son criterios primordiales para vigilar y evaluar el desempeño de los servidores públicos.

5º. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Se busca mejorar y racionalizar la intervención del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de la alimentación popular para asegurar la alimentación del pueblo, y que los recursos utilizados beneficien realmente a los sectores que se desea proteger, así como combatir la especulación en este sector.

- 6°. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda. Para ello se profundizó la reforma fiscal, para lograr mayor equidad y recaudación; se incrementaron los precios de los bienes y servicios que produce el sector público, con aumentos mayores para aquellos que consumen los grupos sociales de más altos ingresos relativos; y simultáneamente se está exigiendo mayor eficacia y productividad a la empresa pública.
- 7°. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional. Reestructurando las instituciones de crédito para asegurar su control efectivo por la Nación, a través del Estado y la participación social en su manejo y evaluación, y para asegurar que la banca nacionalizada actúe con honradez y con base estricta en prioridades, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados.
- 8°. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Se busca recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva; eliminar subsidios cambiarios irracionales que afectan la salud de las finanzas públicas; mantener un control estrictamente sobre las importaciones y racionalizar gradualmente la protección a los diferentes sectores, para eliminar ganancias indebidas que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores y lograr así, una mayor integración industrial y competitiva de nuestros productos.
- 9°. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad y sujetar el aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios.
- 10°. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Desde el 1° de diciembre de 1982, las acciones contempladas en estos diez puntos, se han venido instrumentando con firmeza. Se han tomado las decisiones anunciadas, y si bien la crisis persiste, se ha logrado detener el deterioro de la situación económica y social e iniciar los primeros avances en la recuperación. En consecuencia, será necesario perseverar en la estrategia de reordenación como línea permanente de acción.

Por ello, en la perspectiva del Plan, los puntos fundamentales del Programa Inmediato de Reordenación se actualizan y proyectan en función de los propósitos fundamentales que lo animan:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

5.2.1. Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

Abatir la inflación es un objetivo prioritario. La inflación afecta más a los grupos menos favorecidos que viven al margen del sector moderno de la economía o que, dentro de éste, no lograron proteger el poder de compra de sus ingresos. En un contexto inflacionario, se generalizan comportamientos especulativos, se distorsiona la asignación adecuada de los recursos, se debilitan las condiciones para programar las inversiones en una perspectiva de largo plazo, se

torna imposible aumentar en forma sostenida los salarios reales y, en consecuencia, se agravan los fenómenos de concentración del ingreso.

Durante 1982, la inflación se incrementó inusitadamente y deberá reducirse con la misma celeridad antes que aparezcan y se consoliden comportamientos de indignación. Aceptar la indignación como un mal menor a la inflación, sólo conllevaría a perpetuarla indefinitivamente: países con estos sistemas repiten año tras año la inflación prevaleciente al momento de su establecimiento o aun a niveles superiores, y lo que es más grave, la situación del empleo y el salario real se deterioran. Por lo tanto es una situación que lleva a la desmoralización social.

Aceptar la propuesta de convivir con la inflación es dañar las bases del crecimiento y del empleo. Indizar el conjunto de las transacciones que se realizan a través del mercado es inaceptable para un país como México, que persigue sujetar el crecimiento económico al desarrollo social y que ha optado por la planeación como forma para lograrlo. Abatir la inflación es, por tanto, además de un objetivo económico, un imperativo político y social.

En México, el combate firme y decidido a la inflación se finca en una estrategia integral: se plantean acciones para adecuar el ritmo de expansión de la demanda a la capacidad de respuesta del aparato productivo, para mantener la producción y, en medida de lo posible, ampliarla; para incidir sobre las expectativas inflacionarias, y para proteger a los grupos de menores ingresos de los efectos nocivos de la inflación, durante el proceso de control y abatimiento de ésta.

La adecuación de la demanda al potencial de la oferta, se ha apoyado en la reducción del déficit del sector público, el desaliento y penalización al consumo suntuario por la vía fiscal y la revisión de las tasas de interés para fomentar el ahorro privado, así como por las de precios y tarifas que significan un reacomodo del gasto de las familias, principalmente las de más altos ingresos.

Un país como México, que atiende grandes necesidades sociales a través del gasto público, no puede aceptar que la reducción del déficit se alcance a través de un recorte presupuestal indiscriminado, que afecte programas de contenido social o de atención a sectores estratégicos. Lo anterior perjudicaría a los grupos más desfavorecidos y debilitaría la capacidad de producción, retroalimentando el fenómeno inflacionario y retardando de manera innecesaria y costosa la recuperación de la actividad económica. En consecuencia, la reordenación de las finanzas públicas da un peso importante tanto a la racionalización del gasto público como al aumento de los ingresos, a través de impuestos y de precios y tarifas.

El aumento de los ingresos representa avances importantes de reforma fiscal que buscan mejorar la equidad del sistema y los mecanismos de fiscalización, reducir la evasión y fortalecer el ahorro público.

En 1983, las modificaciones introducidas en materia tributaria generarán, en este mismo año, ingresos adicionales equivalentes a dos puntos del producto. Ante la debilidad de la actividad económica, este esfuerzo provino de la imposición indirecta; se elevó la tasa general del IVA del 10 al 15 por ciento. No obstante, para lograr un impacto diferencial de acuerdo con la capacidad de ingresos, se mantuvo la exención a la canasta básica, se disminuyó la tasa de este impuesto para las medicinas de patente y se aplicó una sobretasa a los artículos de lujo.

Para dar mayor equidad y progresividad al sistema y fortalecer la fiscalización, se suprimió el anonimato en las acciones representantes del capital de las sociedades; asimismo, en otros rubros del impuesto sobre la renta se adoptaron, entre otras medidas, cambios a la Ley para impedir la fragmentación de los ingresos y dar mayor transparencia a las remuneraciones de los funcionarios públicos; se aplicó un impuesto adicional sobre la renta de las personas físicas con mayores ingresos y se redujo la tarifa a los contribuyentes con menores ingresos. Asimismo, se revisaron las bases especiales de tributación.

Para los años siguientes, el aumento de los recursos tributarios provendrá fundamentalmente de mejoras administrativas que reduzcan de manera considerable la evasión, de la mayor dinámica de los impuestos directos como resultado de la recuperación económica y de la revisión de las bases especiales de tributación.

Los aumentos ya adoptados en precios y tarifas permitirán, en 1983, generar ingresos adicionales del 2.5 por ciento del producto interno. Las acciones se han concentrado en los bienes que inciden principalmente en el consumo de los grupos de mayores ingresos, al tiempo que se ha elevado el subsidio hacia los bienes de consumo básico, como la tortilla, al rezagarse su precio en relación con la inflación.

Estos incrementos de precios, si bien representan presiones inflacionarias en el corto plazo, son necesarios para reducir la inflación en el mediano plazo. Se reconoce que no siempre se entiende la paradoja aparente de tener que elevar estos precios para abatir la inflación. La adecuación de los precios y tarifas del sector público, representa ingresos adicionales. Si el Estado no dispone de ingresos reales suficientes para cubrir los requerimientos de gasto de la sociedad, debe recurrir en forma repetida a la creación de dinero y consecuentemente al financiamiento inflacionario de su déficit, alimentando de manera permanente el ritmo de crecimiento de los precios. Un ajuste en precios y tarifas que allegue recursos al Estado, al permitir un financiamiento sano del gasto, suprime una de las causas de la permanencia y aceleración de la inflación.

En los próximos años, se utilizará la política de ajustes en los precios públicos para apoyar el presupuesto con recursos reales. Se cuidará el subsidio a los bienes que pesen de manera importante en el consumo de las mayorías, particularmente los alimentos básicos.

En materia de gasto público, se está realizando en 1983 un esfuerzo sin precedente para adecuar su crecimiento a la capacidad de la economía para el absorberlo productivamente y financiarlo sin presionar la inflación. Para ello, se está ejerciendo una cuidadosa revisión del gasto corriente, reduciendo el gasto directo de administración y racionalizando el gasto de operación del sector paraestatal. Adicionalmente, se están reforzando las normas para asegurar disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público. En los próximos años se mantendrá la austeridad en el gasto corriente, para fortalecer el ahorro público y la capacidad de reorientar la inversión del Estado. Se dará prioridad para mantener y mejorar la provisión de los servicios básicos esenciales que provee el sector público, como salud, educación y seguridad pública.

En relación al gasto privado, además del desaliento fiscal al consumo suntuario y las medidas de precios y tarifas que racionalizan el consumo de bienes estratégicos, se está estimulando su ahorro mediante una política de tasas de interés flexibles. Esto permite generar y retener en el país un volumen adecuado de recursos para satisfacer las necesidades internas. Inicialmente, las presiones inflacionarias han requerido mantener tasas de interés altas; en la medida que la inflación vaya cediendo, las tasas se irán ajustando.

La estrategia de combate a la inflación incluye también acciones para mantener y, en lo posible, incrementar la oferta. Para ello, se han planteado la reorientación del gasto público, programas para defender la planta industrial y el empleo, y criterios de moderación en la negociación obrero-patronal, la cual ha buscado proteger el empleo; estas acciones se detallan en el siguiente apartado.

Un elemento fundamental dentro de la estrategia antiinflacionaria lo constituye la acción sobre las expectativas de la población. Para ello, las acciones del Programa de Reordenación se están instrumentando con decisión y realismo para vencer la inercia, y se introducen con claridad para afectar positivamente las expectativas.

Asimismo, se ha intensificado el diálogo con los sectores social y privado sobre las acciones planteadas y sus resultados, con objeto de mostrar la congruencia de las acciones y propósitos, y la voluntad firme y decidida de combatir a fondo la inflación.

El combate al incremento de los precios no se agota en lo anterior. Se plantean acciones para proteger el consumo básico de los grupos mayoritarios. Por ello, se está reorientando la política de abasto y control de precios, como se señala en el siguiente apartado.

La estrategia antiinflacionaria constituye un elemento importante para la estabilización del mercado cambiario.

En adición a ello, se reestructuró la deuda pública externa y se han asentado las bases generales de renegociación de la deuda externa del sector privado. Asimismo, se ha instrumentado, desde el inicio del Gobierno, una política cambiaria realista para abatir la inestabilidad del mercado cambiario y la escasez de divisas y proteger la planta productiva. Se ha buscado simplificar el mecanismo de control de cambios, inicialmente mediante un régimen dual constituido por un mercado libre y uno controlado.

En síntesis, la estrategia de combate a la inflación no constituye un programa antiinflacionario ortodoxo que sólo contempla la contención indiscriminada de la demanda para combatir las presiones inflacionarias; la estrategia actúa sobre la demanda en forma selectiva, cuidando la equidad del ajuste y plantea acciones específicas para incidir sobre la capacidad de respuesta del aparato productivo y sobre las expectativas. Es una estrategia integral que incide sobre las causas de la inflación.

5.2.2. Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

La estrategia de reordenación económica, al mismo tiempo que persigue abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, busca distribuir con equidad la carga del ajuste necesario, evitar un deterioro sustantivo de la planta productiva y del nivel de ocupación y sentar las bases para el logro de un crecimiento sano y sostenido. Así, las medidas de estabilización de la demanda agregada se acompañan de una política explícita y activa de intervención por el lado de la oferta. Los programas de protección del empleo, de la planta productiva y del consumo básico se inscriben en ese contexto.

5.2.2.1. Reorientar el gasto público para proteger el empleo.

En la etapa más aguda de la reordenación económica, el aparato productivo no está en posibilidad de absorber a todas las personas que entran por primera vez al mercado de trabajo. Frente a esta situación, el gasto público se reorienta hacia el mercado nacional y se revisan las prioridades para generar el mayor volumen posible de empleo, llevar adelante programas de emergencia para atender zonas críticas urbanas, rurales y los problemas particulares de los jóvenes.

El presupuesto de inversiones, dentro de un marco de austeridad, otorga prioridad hacia aquellos sectores que permiten una mayor generación de empleo: comunicaciones y transportes, desarrollo rural integral, vivienda e infraestructura urbana. Se persigue de esta forma reducir y, posteriormente, revertir la tendencia a una desocupación abierta creciente. Adicionalmente y mientras persista la recesión económica, el Estado mantendrá los programas emergentes de creación de empleo en zonas críticas, vinculándose a programas de alfabetización y capacitación. Las obras que se realicen en el marco de estos programas representarán siempre un beneficio colectivo para la comunidad y los esquemas de capacitación facilitarán el ingreso al mercado formal de trabajo, cuando se reactive la economía. En forma paralela, se fortalecerá

el programa de empleo de pasantes para los jóvenes recién egresados de los centros de educación superior.

5.2.2.2. Defensa de la planta productiva y el empleo.

La planta productiva enfrenta en la actual crisis económica tres problemas fundamentales: falta de demanda, insuficiencia de divisas y escasez de financiamiento; los cuales se acentúan debido a que como parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica se han adoptado medidas de regulación de demanda y de ajuste de precios relativos, ineludibles para sanear las finanzas gubernamentales y combatir la inflación.

En los primeros meses de 1983, se ha puesto en marcha un Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo y un régimen de tipo de cambio actual, que buscan resolver estas dificultades. Los instrumentos del Programa para canalizar demanda hacia sectores prioritarios y fomentar la producción nacional, son la capacidad de compra del sector público, reorientada hacia el mercado interno, y un programa cambiario financiero de emergencia para atenuar los problemas de liquidez y divisas. Este programa incluye medidas de carácter general para toda la industria manufacturera, así como otras de carácter específico para las ramas prioritarias.

Con base en el principio de selectividad, se consideran con especial atención las ramas donde se localizan la mayor parte del empleo, la producción de bienes estratégicos y básicos y las exportaciones; y se de especial prioridad a la empresa mediana y pequeña que desempeñan un papel social y económico fundamental.

Constituyen, por tanto, sectores claves para enfatizar la defensa de la planta productiva, los siguientes: la producción química y petroquímica, y la industria de exportación y sustitución de importaciones. Al apoyar estas ramas se busca incidir también sobre la orientación del sistema productivo y una mejor distribución equitativa de la carga del programa de ajuste macroeconómico. En los próximos años este programa se mantendrá y se irá adecuando a la evolución de la economía.

5.2.2.3. Fomento de la producción, el abasto y el control del paquete básico de consumo popular.

Con el objetivo fundamental de proteger el consumo básico de la población y el poder adquisitivo del salario, se ha formulado y puesto en práctica el Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, con el apoyo del Congreso del Trabajo y de los representantes empresariales de la industria y el comercio. Este programa constituye una prioridad fundamental y se mantendrá en tanto persistan altos índices de inflación, fortaleciéndolo y adecuándolo periódicamente al cambio en las circunstancias. Es así como el Sistema Nacional de Abasto se inscribe en el Sistema de Planeación.

En su concepción general, el programa del paquete básico de consumo popular se inscribe en la estrategia para reducir los efectos de la inflación sobre el bienestar de los grupos sociales más desprotegidos. El programa, sin embargo, trasciende este propósito y se orienta también a crear, en el mediano plazo, una integración más equilibrada de los sectores productivos, buscando que la modernización comercial obedezca el principio de alcanzar mayor correspondencia entre la capacidad social de producción y la de consumo.

En el período en que se mantengan las presiones inflacionarias, será necesario que, sin desalentar la producción, los precios de los productos básicos crezcan a una tasa menor a la del ritmo general de la inflación. Ello requerirá un esquema racional de subsidios y de mecanismos

de control de precios, que están siendo ya incorporados en los programas específicos para el abasto de los principales productos básicos.

Como medio para asegurar el abasto se están instrumentando diversas acciones para estimular la producción nacional y para contratar, en su caso, las importaciones complementarias correspondientes. Dentro de las acciones para el estímulo de la producción nacional, se prevé la concertación y el establecimiento de programas específicos para el abasto de estos productos, algunos de los cuales están ya en operación. Por otra parte, se pretende mantener las acciones de control y vigilancia del cumplimiento estricto de los compromisos en materia de producción, comercialización y precios, para asegurar la eficacia del programa.

Los apoyos a la distribución oportuna de los bienes incluidos en el paquete básico, pretenderán incrementar su oferta a través de los sistemas oficiales de distribución, fomentar la creación de grupos solidarios de compras en común y proporcionar abasto adecuado a las tiendas sindicales. En la situación presente destaca en particular el Programa de Abasto de las Ciudades Fronterizas, para garantizar a sus habitantes el acceso a los productos básicos.

Por su parte, las empresas paraestatales especializadas han sido instruidas para conceder atención prioritaria a la producción y abastecimiento de los productos integrantes del paquete básico, mientras se impulsan los programas específicos de producción, a través del apoyo selectivo de las instituciones financieras del sistema bancario nacional.

5.2.3. Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Al tiempo que se persigue superar la crisis actual y moderar sus efectos adversos sobre la economía y el bienestar de la población, la estrategia de reordenación busca, desde el inicio, acortar el periodo de contracción y promover una recuperación sostenida de la actividad sobre bases diferentes a las del pasado.

No se aguarda pasivamente que los mecanismos económicos reaccionen y que se reactive naturalmente la oferta. Se interviene para racionalizar y reorientar la demanda, apoyar de manera gradual y selectiva la capacidad de la oferta nacional, ajustar los precios relativos de los factores de producción, trabajo, capital y energía y de los bienes y servicios internos en relación con el exterior, y crear condiciones tales que, al salir de la crisis, se haya avanzado en la superación de las causas profundas que la provocaron.

Las estrategias de reordenación y el cambio estructural se entrelazan en un proceso de recuperación diferente de la actividad económica. El fortalecimiento del ahorro interno que se logre en la etapa inicial de la reordenación, representa en sí un cambio estructural importante; el sistema económico se volverá así menos susceptible a crisis recurrentes, al abatirse el problema de la insuficiencia financiera interna y del impacto de los cambios en las condiciones externas. El establecimiento de un tipo de cambio realista y el uso gradual de la política de comercio exterior, con criterios de mediano y largo plazos, permitirán sentar las bases para una mayor racionalidad del aparato productivo. El estímulo a actividades intensivas en empleo, particularmente a través de la reorientación del gasto público y de la revisión de los subsidios al factor capital, así como la adopción de un sistema de control de precios más selectivo y eficiente, propiciarán que el rumbo de la evolución económica sea compatible con una mejor distribución del ingreso. La defensa de la planta productiva permitirá mantener la capacidad de respuesta de la oferta nacional y acortar la fase de contracción de la actividad económica. La protección de las actividades agropecuarias y del medio rural durante el período de crisis permitirá asimismo, reducir la profundidad y los costos sociales de la recesión y estimular la

producción. Muestra de ello son los incrementos sin precedente de los precios de garantía, que contribuirán al dinamismo del sector.

La importante modificación sufrida por el tipo de cambio produce ya un crecimiento alentador de la demanda de bienes y servicios exportables y de sustitutos de las importaciones. Al consolidarse una estabilización mínima de la situación financiera de las empresas y al mantenerse el realismo de la política cambiaria, este segmento de la actividad se volverá más dinámico y constituirá, en forma inicial, un elemento motor para la recuperación económica. La racionalización gradual del sistema indiscriminado de permisos a las exportaciones y la supresión de las trabas a las exportaciones, apoyarán la reactivación económica en la dirección del cambio estructural deseado. Progresivamente, este dinamismo se difundirá al resto del sistema económico, a través de las interrelaciones entre ramas con efectos multiplicadores mayores sobre la demanda interna, el empleo, al reducirse la derrama hacia el exterior.

La mayor disponibilidad de crédito interno para el resto de la economía, como consecuencia de la disminución del déficit público, apoyará una fuerte recuperación de la inversión social y privada. Esta se hará en condiciones de mayor eficiencia, al tomar como referencia los nuevos precios relativos en la economía. Por su parte, aun cuando austero en el corto plazo, el gasto público seguirá constituyendo un soporte importante de la recuperación, en la medida en que éste se continúe reasignando con base en las prioridades dictadas por la estrategia de cambio estructural.

La recuperación de la actividad productiva será progresiva, sostenida y más homogénea que en ocasiones anteriores. Eso es no sólo deseable sino necesario, porque reduce la vulnerabilidad de la economía en relación con el exterior y permite una mayor diversificación e integración del aparato productivo. Las modalidades de la recuperación económica iniciarán así una nueva etapa de crecimiento sectorial más equilibrado y de desarrollo global sostenido y justo.

5.3. La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

Esta segunda línea de estrategia persigue iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes, hacia una sociedad igualitaria.

Esta línea de estrategia implica todo un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta, con un propósito eminentemente social para hacer más eficiente y justo el desarrollo. Se trata de reorientar y reordenar para restablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior.

La estrategia implica transformaciones que necesariamente toman tiempo en materializarse. No todo podrá lograrse al mismo tiempo ni con la misma intensidad durante este sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente, en otras, por sus características, los resultados tomarán más tiempo y, en otras más, por las restricciones propias de nuestra realidad económica y social sólo se aspira a sentar las bases correspondientes para orientar el cambio cualitativo.

El cambio estructural, en concordancia con estos planteamientos, se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.

5.3.1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

Recobrar la capacidad de crecimiento de la economía constituye un elemento necesario para lograr el desarrollo social; sin embargo, la experiencia muestra que el mero crecimiento no es suficiente para alcanzarlo.

Existe por ello, la necesidad de enfatizar y promover explícitamente los aspectos sociales y redistributivos del desarrollo, así como crear las condiciones para su permanencia y estabilidad.

Para transformar el crecimiento económico en desarrollo social se propone avanzar en tres líneas de acción:

- Ampliar la atención de las necesidades básicas.
- Elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto.
- Promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.

5.3.1.1. Ampliar la atención de las necesidades básicas.

El diagnóstico de la desigualdad que afectan a la sociedad y los planteamientos de los Foros de Consulta Popular, definieron como necesidades básicas de atención prioritaria la educación y la cultura, la salud y la seguridad social, la alimentación, el transporte colectivo, la recreación y el deporte y la calidad de la vivienda y del medio ambiente.

La atención a este conjunto de necesidades básicas es la gran tarea del desarrollo nacional. Se actuará con prioridades y estrategias claras para avanzar en la generalización de las condiciones de acceso a los satisfactores que reclamara la población; se dará prioridad a los aspectos de calidad y a la cobertura en las zonas más desfavorecidas. Los respectivos programas de mediano plazo, que se señalan en capítulos posteriores, detallan las líneas de acción y los propósitos que se buscan.

5.3.1.2. Elevar la generación de empleo asociada al crecimiento del producto.

Ante los altos niveles de desempleo y subempleo existentes en el país, la creación de puestos de trabajo es un imperativo y una prioridad fundamental de la estrategia de desarrollo. La década de los ochenta será crítica al respecto, aun cuando el crecimiento actual de la población se sitúa alrededor de 2.5 por ciento, la fuerza de trabajo seguirá, en los próximos años, creciendo a tasas cercanas al 3.8 por ciento por corresponder a la incorporación de las generaciones que nacieron en los años sesenta, cuando el país tuvo una de las tasas de crecimiento demográfico más elevadas del mundo.

Tomando en cuenta la evolución previsible de la productividad de la mano de obra y los rezagos acumulados y agravados por la recesión actual, es necesario, en el mediano plazo, recuperar la capacidad de crecimiento cuando menos a tasas similares a la histórica. Se persigue crecer a partir de 1985 y en forma sostenida, a tasas anuales del orden del 6 por ciento. Sin em-

bargo, la solución al problema de empleo no vendrá sólo de tasas sostenidas de crecimiento: es necesario elevar la capacidad de absorción del empleo por unidad de producto. Se persigue, a partir de 1985, lograr una generación de empleo a una tasa anual del orden del 4 por ciento. Mientras no se alcance la meta anterior, el Estado mantendrá los programas especiales de protección y creación directa de empleo, la reorientación del aparato industrial, la estrategia de desarrollo rural y el conjunto de los instrumentos de la política económica se manejarán con esa finalidad.

5.3.1.3. Promover en forma directa una mejor distribución personal del ingreso.

La política económica y social seguirá prioritariamente mejorar la distribución del ingreso entre personas. Para ello, la generación de empleo es el eslabón que permitirá a la mayoría de los mexicanos acceder a los beneficios del desarrollo, ampliando su participación en las tareas del mismo. Como se señaló anteriormente, se inducirá una reorientación del aparato productivo para avanzar hacia el cumplimiento efectivo del Derecho Constitucional al trabajo. Paralelamente, se realizarán esfuerzos específicos para atender los rezagos sociales y mejorar la distribución del ingreso.

Se buscará consolidar los esfuerzos para incrementar la participación relativa del 20 por ciento de las familias de menores ingresos, que habitan mayoritariamente en el medio rural.

Se propiciará, al mismo tiempo, una distribución más equilibrada en el resto de las familias, en particular a la población trabajadora urbana que predomina en el siguiente 40 por ciento de las familias.

La distribución equitativa de los costos sociales del ajuste económico, el control y el abatimiento de la inflación, el carácter sostenido del crecimiento con alta generación de empleo, así como las políticas directas para combatir la marginación y redistribuir el ingreso, sentarán progresivamente las bases permanentes para mejorar la distribución del ingreso.

5.3.2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

Los recursos humanos y naturales disponibles y las potencialidades no aprovechadas abren la oportunidad de transformar la estructura económica del país. El cambio estructural abarcará, de manera prioritaria la reorientación del aparato industrial, la reorganización de las actividades en el medio rural, la racionalización del sistema de transporte y la modernización comercial, con propósitos claros: ampliar la oferta de los bienes y servicios que requiere la mayoría de la población; mejorar la capacidad de absorción de empleo acorde con el crecimiento y las características de la fuerza de trabajo; fortalecer la integración interna del aparato productivo y vincularlo eficientemente con el exterior; y utilizar racionalmente los recursos naturales.

La modernización del aparato productivo y distributivo persigue superar la heterogeneidad estructural que prevalece y se manifiesta especialmente a través de grandes diferenciales de productividad entre sectores y dentro de un mismo sector. Reconociendo con realismo la profundidad y extensión de estos problemas, la estrategia plantea políticas diferenciales por sectores para atenuar progresivamente las diferencias correspondientes.

Una planta industrial integrada hacia adentro y competitiva hacia afuera, un sector agropecuario que permita abastecer las ciudades y crear empleos no agrícolas en el medio rural y un sector de servicios más ágil o funcional a las necesidades de la producción y del consumo, son necesarios para lograr en una perspectiva de mediano plazo, las condiciones de un desarrollo más justo, estable, sostenido y eficiente.

5.3.2.1. *Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia fuera.*

La estrategia del cambio estructural del aparato industrial se sintetiza en cinco criterios generales:

- Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
- Incrementar el grado de integración *intra e intersectorial* mediante el desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.
- Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas.
- Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.
- Aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas prioritarias y estratégicas para reorientar y fortalecer la industria nacional.

Esta estrategia se apoya en el manejo global de la política económica. En particular, la política cambiaria mantendrá permanentemente un tipo de cambio realista y la política de comercio exterior será cada vez menos discriminatoria, y reorientada con criterios de mediano plazo para inducir una asignación intersectorial de los recursos, congruente con las prioridades del desarrollo industrial.

Dentro de este marco general, se fomentarán las ramas prioritarias a través de Programas de Desarrollo Industrial que integrarán los apoyos específicos, simplificarán trámites y eliminarán trabas. En especial se propiciará la mayor coordinación de los esfuerzos y se atenderá, con un enfoque globalizador, a la mejor articulación de los procesos productivos en una misma cadena, desde la materia prima hasta el final, incluyendo insumos, maquinaria y equipos.

Véanse en el capítulo 8, los apartados sobre desarrollo rural integral y reforma agraria integral, para las acciones específicas.

Véase el apartado de política de gasto y de financiamiento del desarrollo, y el capítulo el apartado sobre Desarrollo Industrial.

Véase el apartado sobre Desarrollo Industrial y Comercio Exterior para el detalle de las acciones y políticas.

Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos alimentos, medicamentos, materiales para la vivienda, enseres domésticos, vestido, calzado y equipo de transporte colectivo son ramas prioritarias en la estrategia de desarrollo industrial. En su conjunto, son ramas que generan gran cantidad de empleo, utilizan recursos abundantes en el país e inducen, a través de sus encadenamientos, la movilización de potenciales no utilizadas y la ampliación del mercado interno.

Paralelamente, se dejará de estimular la inversión en la producción de bienes suntuarios.

Será necesario el esfuerzo creativo de los empresarios, una acción ampliada del sector social y un especial impulso a la capacitación y modernización para aumentar progresivamente la productividad conjunta de los factores y evitar que se erosione la ventaja cambiaria, se perpetúe la protección excesiva y se amplíe la brecha de productividad entre las distintas ramas productivas.

Incrementar el grado de integración a través del desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.

El desarrollo y fortalecimiento de la industria de bienes de capital se hará principalmente en dos direcciones: los necesarios para la producción de bienes básicos y para la producción agropecuaria, y los requeridos por las actividades potencialmente exportadoras o cuyas exportaciones se acompañan actualmente de una alta proporción de importaciones e inducidas para lograr niveles adecuados de productividad. Dentro de las prioridades mencionadas, se

actuará con selectividad, en función del tamaño del mercado interno de dichos bienes. Se evitarán duplicaciones, traslapes y la pulverización en los tipos de bienes producidos.

La promoción selectiva se apoyará en un incremento relativo de la protección comercial, que abarcará también algunos insumos intermedios en los cuales la industria nacional muestra deficiencias y que deben producirse en el país para integrar el aparato industrial. Los incrementos de la protección, por encima de la tasa promedio, beneficiarán principalmente a industrias incipientes, con criterios claros; de temporalidad; de economías de escala; de absorción y difusión de tecnologías; de compatibilidad con las potencialidades productivas internas; y de integración con el resto de la economía. La inversión pública se programará de manera ordenada, y estará orientada principalmente hacia el mercado interno; lo que constituirá un motor fundamental para promover la industria de bienes de capital.

El fortalecimiento selectivo de la industria de bienes de capital tendrá también como objetivo prioritario apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales en materia de ingeniería de procesos, requisito indispensable para alcanzar mayor autonomía tecnológica.

Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportación diversificada.

El fomento a las exportaciones será permanente, evitando subordinarla a la disponibilidad de excedentes internos de la producción.

El realismo permanente de la política cambiaria será el instrumento fundamental para impulsar esta reorientación estructural del aparato productivo. La revisión de la política de comercio exterior y la menor dispersión de la estructura de protección, eliminarán el seso antiexportador propiciado por la falta de racionalidad en las restricciones a las importaciones.

Considerando las perspectivas del comercio mundial, caracterizadas por tendencias proteccionistas y una agudización de la competencia internacional, sería inadecuado fomentar un sector exportador desvinculado totalmente de la demanda interna.

Por lo anterior, el fomento a las exportaciones se orientará en dos direcciones: hacia sectores con ventajas comparativas reales de largo plazo y que no estén sujetas a estrategias de localización controladas por el exterior, vía el dominio de la tecnología o del mercado; y hacia los sectores donde la política de sustitución de importaciones sea ineficiente por las limitadas economías de escala que permite el mercado interno. Esto dará la posibilidad de sustituir exportando y de articular la planta productiva precisamente en los bienes de amplia difusión. Se busca no sólo consolidar la posición del país en materia de comercio exterior, sino aumentar considerablemente la importancia relativa y el grado de diversificación de las exportaciones.

Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.

Elevar la productividad conjunta de los factores de producción y consolidar una base tecnológica sólida son prioridades de la estrategia industrial. Por ello, se realizará un esfuerzo particular para desarrollar una tecnología propia y adaptar la importada a las condiciones de tamaño del mercado y los recursos disponibles en el país. Se generalizará paralelamente la capacitación de la mano de obra de todos los niveles.

En las condiciones actuales, las prioridades en materia de inversión se orientarán más bien a elevar la productividad que a ampliar la capacidad existente. Estas inversiones deben apoyarse en adaptaciones tecnológicas y esquemas generalizados de capacitación.

Dentro de las restricciones e intereses nacionales, se pondrá atención en los nuevos campos de desarrollo tecnológico que tienen importancia internacional, con el fin de no marginar al país de la revolución tecnológica que se observa en estos momentos.

Aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas estratégicas y prioritarias, para reorientar y fortalecer la industria nacional.

La participación directa del Estado en la actividad económica se orientará a promover la integración y el fortalecimiento de la industria nacional. La política industrial paraestatal se revisará con base en dos criterios: en primer lugar, consolidar y fortalecer las industrias estratégicas que la Constitución le asigna en forma exclusiva al Estado; en segundo, se reorientará el sector paraestatal fortaleciendo las áreas prioritarias, eliminando aquellas empresas donde no se justifica, en función de la estrategia del Plan, la participación del Estado.

La inversión paraestatal se revisará con criterios de apoyo a cadenas de transformación integradas y se programará con oportunidad para que su demanda apoye la integración y el desarrollo de la industria de bienes de capital e intermedios, dando tiempo a la industria para satisfacer las necesidades de la empresa pública.

5.3.2.2. Un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población.

La reorientación y modernización del sector agropecuario se inscribe en el marco más amplio de la estrategia de desarrollo rural integral que incorpora, además de las políticas de producción y organización en el campo, las políticas de atención a las necesidades básicas de la población rural.

Este proceso se basa en la premisa fundamental de que los responsables y beneficiarios del mismo han de ser las mayorías de la población rural, cuya organización y participación es indispensable para que el apoyo del Estado resulte eficaz.

La estrategia se llevará a cabo de acuerdo con cuatro orientaciones generales:

- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores.
- Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural.
- Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del país.
- Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación del reparto agrario, como en la regulación de la tenencia e impulsar la organización de los productores.

La seguridad jurídica en la posesión y usufructo de la tierra es fundamental para dar impulso a la producción en el campo. Las modalidades para ello consisten: en la propiedad social, la revisión y otorgamiento de documentos que acrediten los derechos agrarios de los individuos y de los núcleos; en el régimen de colonos, proporcionar los títulos correspondientes y los documentos que acrediten la legalidad de los terrenos; en la propiedad privada, documentar y certificar la inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria que efectivamente corresponda.

La estrategia plantea también enfrentar el problema del minifundio, particularmente en el sector social, por la vía de la organización de los campesinos en unidades de desarrollo rural. El Estado facilitará, fomentará e impulsará la organización de los productores ejidatarios comuneros y pequeños propietarios, con el fin de alcanzar varios objetivos; resolver problemas agrarios; aumentar la producción y productividad; relacionarse con las agencias e instituciones

gubernamentales, ampliando los espacios para que los campesinos organizados negocien con el Estado y comercialicen e industrialicen sus productos.

Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población.

La necesidad de mejorar los términos de intercambio para favorecer a las actividades se basa tanto en consideraciones de justicia distributiva como de racionalidad económica. La exacción de recursos del sector agrícola para propiciar un crecimiento industrial acelerado descapitalizó al campo, y el consecuente estancamiento de las actividades agrícolas y del nivel de vida en el medio rural se convirtió en factor de estrangulamiento global. Además, este proceso y sus consecuencias no se presentaron homogéneamente en todo el sector agropecuario, siendo en parte causa de las desigualdades que se observan en él. Se busca corregir esta situación ya que obstaculiza el avance del país hacia etapas superiores de desarrollo integral. El atraso relativo del campo y la necesidad prioritaria de sus productos hacen necesario seguir canalizando hacia el medio rural recursos netos generados en el resto de la economía y atender prioritariamente las necesidades básicas de la población rural.

La mejora de los términos de intercambio del sector agropecuario respecto de los sectores industriales y de servicios debe contemplar el tratamiento diferencial de esta mejoría, dando atención prioritaria a las áreas agropecuarias con mayor atraso relativo.

Por corresponder a áreas de mayor productividad y con mayores posibilidades de diversificación tecnológica y productiva, el potencial de los distritos de riego se movilizará cada vez con mayor dependencia de los recursos públicos. La contribución a los costos de operación y mantenimiento de los distritos de riego, a través de la revisión de cuotas y tarifas, resultará en un aprovechamiento más eficiente del agua y del resto de los insumos y permitirá al Estado participar en mayor medida en el impulso prioritario de las áreas de temporal.

En las áreas de temporal, el proceso de cambio puede inducir a mediano plazo una mayor respuesta productiva y de desarrollo social, dados los bajos niveles actuales de aprovechamiento de los recursos, de capacitación y organización. Los instrumentos para ellos eran esencialmente inductivos, una política de precios de garantía que estimule la producción; una política de fomento selectivo, operada a través de insumos y créditos subsidiados; y la política de inversiones públicas. Dentro de esta orientación estratégica, se buscará que esos recursos sean utilizados con una mayor racionalidad, transparencia y temporalidad y una mayor participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones.

Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del país.

Se promoverá la optimización de los usos del suelo en tres direcciones; en la relación entre la agricultura de temporal y la ganadería; en las modalidades de fomento y localización de cultivos básicos en zonas de temporal con buenas condiciones agroclimáticas; y, en la diversificación de cultivos y actividades en las zonas de menor potencial.

Se incorporarán al cultivo tierras de fácil acceso en términos de recursos y tecnologías en zonas de temporal de mayor potencial. En la política de riego se dará prioridad a la terminación de obras que faciliten la rápida afluencia del líquido.

La mejor productividad del recurso tierra, el agua, la ampliación de la frontera agrícola y la reorganización de los apoyos a la producción son indispensables para lograr a mediano plazo la soberanía alimentaria del país.

Se busca alcanzar márgenes suficientes de abastecimiento interno en granos básicos, así como volver a dinamizar las exportaciones del sector. Dichas metas no son contradictorias; el estímulo selectivo por productos y por regiones permite complementarlas.

Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

La mejor articulación de la agricultura, con el resto del sector y de la economía, se requiere tanto para generar alternativas de empleo no agrícola en el medio rural como para atender la creciente diversificación del consumo de las ciudades. Las actividades agroindustriales desempeñan un papel fundamental a este respecto.

La vinculación más estrecha con el sector industrial y comercial, permitirá un apoyo efectivo en materia de abastecimiento de fertilizantes, maquinaria agrícola, equipo y tecnología agroindustrial en mejores condiciones de calidad y precios. La complementariedad con la industria es un requisito de la modernización del sector agropecuario.

Se inducirá la incorporación de los campesinos de áreas sin potencial de crecimiento agrícola a autosuficiente, en otras actividades, como ganadería menor, fruticultura y agroindustrias, y su integración a polos locales de desarrollo que fortalezcan la desconcentración territorial de las actividades.

5.3.2.3. Un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y del consumo.

La reorientación y modernización del sector servicios contempla prioritariamente el sistema de transporte y de comunicaciones y el sistema de abasto.

Integrar un sistema nacional de transporte y de comunicaciones, moderno y eficaz, en apoyo al desarrollo general del país.

El estado apoyará la conformación de un sistema integral de transporte que asegure la distribución equilibrada y el manejo de los movimientos de carga a través de un mejor aprovechamiento de las características de cada subsistema de transporte. En particular se revitalizarán los ferrocarriles y modernizará la red troncal de carreteras, el fomento a la marina mercante nacional y la modernización del sistema portuario recibirán también especial atención para mejorar la competitividad de nuestro comercio exterior por vía marítima.

Promover un sistema nacional de abasto para reducir el intermediarismo excesivo entre producción y consumo.

El establecimiento progresivo de un sistema integral de abasto que de servicios a todos los estados del país busca reducir el intermediarismo excesivo, abatir costos y precios y promover una modernización de los procesos distributivos. Con este sistema se busca integrar, en el mediano plazo, una red de infraestructura y de servicios a través del esfuerzo del sector público en sus tres niveles de gobierno y de la concurrencia de los sectores social y privado. Se atenderán en forma simultánea los dos grandes grupos de alimentos: productos perecederos y granos básicos, actuando como puente entre la oferta y la demanda y como inductor de ambas.

La modernización comercial permitirá estrechar la brecha entre la producción y el consumo. Se identificarán aquellos agentes en el abasto que cumplen una función social y se acotarán los bienes según su importancia con elevados niveles de integración y dando mayor accesibilidad a los pequeños y medianos comerciantes; se promoverá la desconcentración de la infraestructura de abasto. En el marco del nuevo Artículo 28 Constitucional, se combatirán las prácticas monopólicas y se aumentará la participación del sector social, promoviendo la organización de consumidores.

5.3.3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a todo lo largo del territorio. El centralismo se ha convertido en un obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y frena el desarrollo armónico de las diferentes regiones y zonas del país. Por ello, el Plan propone una política de descentralización que fortalezca y perfeccione el Sistema Federal, a la vez que conduzca a una plena movilización social de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana.

La política de descentralización de la vida nacional comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y, por otra, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

Para poder proporcionar, a mediano plazo y largo plazo, empleo, satisfactores básicos y un ambiente de vida digno a toda la población, se requieren cambios profundos en la organización territorial de las actividades económicas y sociales. En particular deberá lograrse una distribución más equilibrada de las actividades urbanas entre las ciudades con un peso relativo mucho mayor de las ciudades medias y una estabilización de la población ubicada en el medio rural.

La década de los ochenta es crítica en este lento proceso de cambio. La persistencia de la enorme inercia de concentración de la economía nacional en torno a la ciudad de México agudizaría los problemas de crecimiento físico, de funcionamiento y de deterioro ecológico de esta metrópoli y obstaculizaría la posibilidad de un desarrollo regional más equilibrado. Asimismo, la destrucción de recursos naturales ocasionada por criterios de rentabilidad privada a corto plazo, por la presión que ejerce sobre ellos en ciertas áreas de población rural e, incluso, por una política de expansión de la frontera agrícola desprovista de criterios ecológicos, representa también una pesada inercia, que es necesario vencer en los próximos años para preservar la viabilidad del desarrollo a largo plazo de las diversas regiones del país.

En base a lo anterior, se plantea una estrategia de desconcentración territorial y la reordenación de la economía, a la vez gradual y ambiciosa: gradual, porque los resultados espectaculares resultan difícilmente sostenibles a largo plazo y porque las restricciones macroeconómicas no permitirán grandes inversiones en infraestructura que puedan modificar radicalmente las condiciones del desarrollo regional; pero ambiciosa, para asegurar resultados globales de desconcentración significativos en el mediano plazo y crear condiciones que permitan sostenerlos e intensificar posteriormente. Más precisamente, la descentralización económica y social se apoyará en tres orientaciones generales:

- Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.
- Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.
- Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

5.3.3.1. Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

La política regional considera a las entidades federativas como el ámbito geográfico fundamental. Para promover un desarrollo estatal integral, se fortalecerá la participación de los es-

tados y municipios y de los sectores social y privado en el proceso de desarrollo regional, a través de su acción conjunta y coordinada en la planeación, operación y evaluación de planes y programas que impulsen el desarrollo de sus comunidades.

De esta manera, se dará plena vigencia a los principios del régimen federal.

La relación campo-ciudad será punto de partida para lograr el desarrollo integral de las entidades federativas, haciendo congruentes y complementarias a las actividades rurales y urbanas, y promoviendo la creación de vínculos que permitan realizar un mejor intercambio de los productos y servicios de ambos sectores. Para ello se considera necesario atender las características propias de la región, impulsando el desarrollo de ramas de la agricultura y de la industria que tengan un efecto directo en beneficio de los mercados regionales y favorezcan las economías locales. Estas acciones no requerirán de la realización de grandes proyectos sino de la asignación más racional de los recursos disponibles.

Las decisiones para alcanzar el desarrollo estatal integral serán tomadas por los mismos habitantes de estados y municipios, y se expresarán a través de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en programas y mecanismos que promuevan y administren el proceso de desarrollo. Corresponde a estos sistemas la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales y/o Subregionales. Los Planes Estatales de Desarrollo serán los instrumentos que elabore cada entidad federativa, fijándose una estrategia de desarrollo específico para cada estado, adecuada a los propósitos nacionales.

Para lograr un desarrollo estatal integral, es necesario dar mayor vigor al municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal. La reforma al Artículo 115 Constitucional establece los principios y atribuciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su poder de ejecución, ampliando su capacidad financiera mediante apoyos económicos a programas específicos y buscando el incremento en su recaudación. Esto permitirá la mejor prestación de los servicios públicos que corresponden a la autoridad municipal; agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura básica, convirtiendo de esta manera al municipio en un verdadero promotor de desarrollo.

En este contexto, el Convenio Único de Desarrollo es el instrumento integrador que permite apoyar los principios de nuestro régimen federal mediante la coordinación de esfuerzos y la concertación de acciones que fortalezcan a las entidades federativas y las integren decidida y armónicamente al desarrollo nacional.

Asimismo, este instrumento establece las bases para transferir a los gobiernos estatales y municipales recursos, programas y responsabilidades que hagan posible el proceso de descentralización de la vida nacional. En la primera etapa de este proceso se transferirán a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; al crearse el sistema nacional de salud, los servicios de atención preventiva y curativa quedarán bajo la responsabilidad de las autoridades locales.

Para la coordinación de estas acciones entre las tres instancias de gobierno y con la concertación de los sectores social y privado, será necesario equilibrar la asignación regional del gasto, con el fin de satisfacer mejor las necesidades de la población.

5.3.3.2. Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

Se promoverá a escala regional una mejor integración entre comunidades rurales y urbanas, el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, la redefinición de las modalidades

de inserción en los mercados nacional e internacional, la ampliación y consolidación de los mercados locales para mejorar la capacidad de crecimiento endógeno. Dentro de esta línea de estrategia, las regiones del norte, del sureste de la parte central de la costa del Pacífico y de la costa del Golfo fortalecerán su propio desarrollo.

El desarrollo autosostenido de las regiones del norte permitirá dar respuesta a la problemática del desarrollo fronterizo; sostener y racionalizar la agricultura de las áreas de riego; desarrollar nuevas formas de aprovechamiento de los recursos más eficaces en el uso del agua; integrar la economía fronteriza a escala subregional en el noroeste, norte y noreste; y crear condiciones para intensificar los intercambios superando el tradicional aislamiento y la vinculación predominante en un sentido norte-sur, con la economía norteamericana y con la del centro del país.

El desarrollo de las regiones del sureste permitirá elevar los niveles de bienestar social y racionalizar el impacto del reciente auge petrolero sobre el empleo; la destrucción de recursos naturales, el deterioro ecológico, y el desarrollo urbano. Se fomentará en una perspectiva de mediano plazo una mayor integración de las actividades económicas de la región en su conjunto para aprovechar las complementariedades potenciales y hacer viables proyectos que no lo son, considerados desde una perspectiva únicamente estatal.

Finalmente, se crearán las condiciones para el aprovechamiento adecuado y sistemático en el largo plazo del potencial de recursos bióticos del trópico húmedo.

El desarrollo de la parte central de las costas del Pacífico y del Golfo de México, permitirá aprovechar grandes recursos humanos y naturales e integrar las distintas subregiones que forman las costas, mejorando las condiciones de vida de las comunidades rurales y fortaleciendo las alternativas para descentralizar el centro del país.

5.3.3.3. Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana.

Para revertir la inercia de crecimiento de la ciudad de México, se propone una estrategia de desconcentración y reordenamiento de las actividades económicas y sociales que se apoye prioritariamente, por un lado, en las regiones que descienden del altiplano hacia el golfo de México, de Tampico a Coahuila, y que incluyen en particular Puebla, Tlaxcala y Veracruz y, por otro, en las regiones del país comprendidas por el corredor del Bajío y el área de influencia directa de Guadalajara hasta Manzanillo.

Los puertos industriales que, junto con el Sureste, experimentaron una importante expansión en el pasado reciente, seguirán creciendo a mediano plazo, pero a un ritmo más moderado, como resultado de la reducción del papel del petróleo en la estrategia de desarrollo y del aplazamiento de diversos grandes proyectos de inversión intensivos en capital. La desconcentración industrial seguirá apoyándose en los puertos, pero a mediano plazo consolidará opciones de localización alternativa a la ciudad de México para las industrias de bienes de consumo y de capital, en ciudades medias ubicada estratégicamente en regiones intermedias entre la capital y las costas.

Simultáneamente, se racionalizará e intensificará el uso de los recursos naturales, particularmente en el occidente del país y en las regiones que descienden hacia el Golfo, para frenar su destrucción e incrementar la capacidad de retención de la población en actividades no agrícolas del medio rural, ampliando así las opciones de migración a corta distancia e induciendo una reducción de los movimientos hacia la ciudad de México. Con este mismo propósito, se controlará el crecimiento físico de la metrópoli; se redefinirá su perfil económico, reubicando plantas ya instaladas que graviten excesivamente sobre el equilibrio ecológico de la zona; se

consolidarán sistemas urbanos a escala regional relativamente independientes de la ciudad de México; y se reorganizarán los intercambios en el territorio para reducir el peso de la capital e intensificar los vínculos directos entre todas las regiones del país.

5.3.4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

El financiamiento sano del desarrollo para apoyar el necesario crecimiento de la inversión con recursos provenientes de la actividad productiva, se ha de sustentar de manera central en el aumento del ahorro interno y en un sistema más eficiente de captación y asignación del mismo. Esto requiere, al mismo tiempo, corregir la fuerte dependencia de recursos provenientes del exterior, disminuyendo paulatinamente la magnitud de la deuda externa en relación con el tamaño de la economía y su capacidad de exportación. El combate a la inflación y la recuperación del crecimiento constituirán un apoyo fundamental para este propósito.

5.3.4.1. Aumentar el ahorro interno.

El fortalecimiento del ahorro interno se dará tanto en la esfera del sector público como en la de el sector social y privado. El mantenimiento de la participación de inversión pública en la formación de capital, con énfasis en aquellos sectores donde es prioritaria la presencia del Estado, estará vinculado el aumento de su propia capacidad de financiamiento. Para alcanzar este propósito se fortalecerán los ingresos, se racionalizará el gasto público y se reestructura el sector paraestatal, dando prioridad a aquellas empresas en las que se justifica la acción directa del Estado y eliminando aquéllas que representan una innecesaria desviación de los esfuerzos del sector público.

Se propiciará la formación de mercados de capitales que canalicen la parte del ahorro privado generado por las empresas y no reinvertido directamente en ellas, para contribuir al financiamiento eficiente de ampliaciones y de nuevas actividades productivas.

Para fomentar el ahorro de las familias se promoverán sistemas de ahorro no tradicionales y se otorgarán incentivos adecuados para que los fondos de los pequeños y medianos ahorradores se canalicen a través del sistema financiero y sean asignados a usos de mayor rendimiento social.

5.3.4.2. Mejorar la asignación de los recursos financieros.

La insuficiencia de ahorro es, reflejo de la inadecuada asignación, por canalizarse, en parte, hacia proyectos de baja productividad social. El fortalecimiento del ahorro en consecuencia requiere mejorar su asignación. En el sector público esto se logrará mediante la reordenación de la inversión pública, concentrando recursos, mejorando la programación de las obras, y su vinculación con otros proyectos complementarios, y reforzando las normas para garantizar la honestidad en su ejecución. En el sector privado se inducirá una mayor asignación del ahorro, desalentando el consumo suntuario y racionalizando la canalización del crédito.

Para ello, se seguirán los siguientes criterios generales en la reestructuración de la banca nacionalizada:

Se organizarán los diferentes bancos, primero en grupos de coordinación y después, en grupos financieros, con objeto de aprovechar economías de escala, reducir costos de intermediación y facilitar la programación financiera en apoyo a prioridades.

Se propiciará la desconcentración de los recursos crediticios, fortaleciendo las operaciones regionales de los grupos bancarios, buscando una asignación más equitativa y consistente con los esfuerzos de descentralización de la actividad económica.

Las inversiones accionarias y el financiamiento otorgado por la banca nacionalizada a las empresas, acorde con las prioridades del desarrollo, buscarán mejorar su situación financiera, en base a criterios estrictos de rentabilidad económica de sus proyectos de inversión y de su operación corriente.

Los bancos de fomento se transformarán en bancos nacionales de desarrollo sectorial según se considere necesario para el mejor apoyo a los programas correspondiente.

Los fondos y fideicomisos financieros de fomento de cada sector se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de desarrollo que constituye el centro financiero natural en su área, y se dará el crédito de fomento como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluiría asistencia técnica y extensionismo.

5.3.4.3. Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas condiciones internas y externas.

El ahorro externo seguirá utilizándose como complemento de los recursos internos. Sin embargo, se tomarán medidas estrictas para que su uso no sea excesivo y se asigne bajo un estricto control. Por lo tanto, la sustitución del financiamiento externo será gradual, mientras el aparato productivo se reestructura, tanto en términos de una mayor promoción de exportaciones, como de una política racional e integradora de sustitución de importaciones.

El financiamiento externo es un complemento del ahorro interno; si es utilizado en montos y ritmos adecuados, permite que el país avance más rápido al logro de los propósitos nacionales; por ello, será necesario continuar recurriendo hasta cierto punto al financiamiento externo. Sin embargo, se tomarán medidas pertinentes para que su utilización sea decreciente y se ejerza bajo un estricto control. Por lo tanto, la sustitución del financiamiento externo será gradual, mientras el aparato productivo se reestructura, tanto en términos de una mayor promoción de exportaciones, como de una política racional e integradora de sustitución de importaciones.

5.3.5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

La estrategia económica y social del Plan identifica cuatro áreas de la vida nacional que requieren de una atención especial por su potencial de contribución al desarrollo del país en el largo plazo. Estas áreas, que la consulta popular ha permitido destacar como preocupaciones profundas en el sentir de la comunidad, serán prioritarias en la estrategia; acrecentar el potencial de los recursos humanos, la preservación del medio ambiente y la movilización de los recursos naturales, el fortalecimiento del potencial científico y tecnológico, y la preservación y fomento de las culturas nacional y regionales.

5.3.5.1. Acrecentar el potencial de los recursos humanos.

Estos recursos constituyen el mayor potencial para proyectar el desarrollo nacional. La década de los ochenta constituye, para estos propósitos, el *parte aguas* de la transición demográfica. Se mantiene el objetivo de reducir el crecimiento demográfico al 1 por ciento en el año 2000 y de lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio.

Las presiones decrecientes del crecimiento poblacional sobre la capacidad de oferta de servicios básicos proporcionarán márgenes para privilegiar lo cualitativo sobre lo cuantitativo. Se dará atención prioritaria a la calidad de la educación y capacitación de los jóvenes, así como las condiciones de salud, alimentación y nutrición de los niños y de los ancianos.

5.3.5.2. Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.

En el ámbito internacional, la salida diferencial a la crisis en la década de los ochenta se deberá, en parte, a la capacidad de los países industrializados para generar y aplicar conocimientos. México no puede aislarse de esta dinámica sin comprometer su potencial de desarrollo o su independencia nacional a largo plazo. Mediante investigaciones y desarrollos nacionales se buscará la autodeterminación científica y tecnológica del país y asegurar que se aproveche óptimamente la transferencia de tecnología externa.

El país cuenta ya, para ciertas ramas de la investigación, con un importante cuerpo de científicos e investigadores, cuyo potencial debe movilizarse mediante una programación adecuada que estimule y fomente la creatividad de la comunidad científica y tecnológica, manteniendo las condiciones de libertad; se articularán la investigación básica y la aplicada con la solución de problemas, genéricos o concretos, y la educación con la investigación. Se deberá tender a que la formación del personal de alto nivel se lleve a cabo en instituciones nacionales y que la realizada en el extranjero tenga un carácter complementario.

La ciencia y la tecnología buscarán ofrecer soluciones alternativas a los problemas económicos y sociales del país, entre los que destacan las actividades en que están implicados intereses nacionales estratégicos, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la creación de un sector industrial competitivo internacionalmente y la integración del aparato productivo nacional. Estos criterios orientarán al desarrollo de la investigación aplicada. Se fomentará el desarrollo tecnológico tanto para los sectores tradicionales que hacen uso intensivo de mano de obra como los sectores modernos que necesariamente emplean tecnologías intensivas en capital.

5.3.5.3. Preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial de desarrollo de los recursos naturales.

La necesidad de atender la prioridad ecológica, en el diseño e instrumentación de la estrategia de desarrollo, es un reclamo de la comunidad y una demanda política. El Plan propone revertir la tendencia al manejo inadecuado de los recursos naturales y a la interacción irracional con el medio ambiente, antes de que se alcancen daños irreparables. Con tal fin, se efectuará para detener el proceso acelerado y creciente de deterioro de algunos recursos, lo cual está causando erosión, desertificación, cambios irreversibles en las cuencas hidrológicas, asimismo se procederá mejorar las condiciones de vida en las grandes concentraciones urbanas mediante la reducción de los niveles de contaminación del aire, de agua, por ruido y por hacinamiento.

Es preciso explotar en forma racional los recursos, preservándolos y en su caso mejorándolos para las generaciones futuras. La estrategia del Plan otorga un peso específico al criterio ecológico: se introducirá de manera explícita en la programación de los proyectos. Se sientan así las bases, de esencia intersectorial, para formular un programa de acción que restaure el daño ecológico, preserve la calidad del medio ambiente y fortalezca el potencial social de desarrollo que constituyen los recursos naturales de la Nación.

5.3.5.4. Fortalecer la cultura nacional.

Un proyecto de desarrollo que no tome en cuenta las realidades culturales del país se convertiría en un proyecto de enajenación, desarraigo y desnacionalización. Por ello, el fortalecimiento de la cultura nacional constituye un elemento fundamental de la estrategia.

El fortalecimiento de la cultura nacional se realizará a través de una mayor participación de la sociedad en el conocimiento, creación y disfrute cultural; asimismo, mediante la difusión, afirmación y enriquecimiento de los valores que caracterizan nuestra identidad cultural. Se parte de la premisa de que el Estado no puede ni debe constituirse en un monopolio que determine el contenido de la creación artística o cultural, imponga valores o limite a la libertad, pero no por ello ha de renunciar a sus actividades de fomento, preservación y rescate del patrimonio cultural, y a su función en la distribución de los frutos y de las oportunidades de la cultura. La abstención del Estado en el ámbito cultural sería el mejor servicio a otros grupos de poder interesados en intervenir en forma determinante en este campo y en generalizar pautas del extranjero y conductas que atentan contra los valores de la Nación.

Será imperativo fomentar el conocimiento de nuestra historia y de las historias regionales; preservar, enriquecer y divulgar nuestro patrimonio histórico, arqueológico y artístico; defender y revalorar la creación y el acervo cultural de los diversos grupos étnicos; alentar las iniciativas creadoras de los diferentes grupos sociales y las expresiones del genio individual.

Las instituciones públicas de cultura, evitando el centralismo y respetando la diversidad de los valores regionales, buscarán su fortalecimiento en el respeto de la libertad y la crítica. La afirmación de la identidad nacional se habrá de conciliar con los valores universales en el marco de una sociedad abierta, plural y en proceso permanente de renovación.

Los medios de comunicación social deberán cumplir una importante función de tareas de la política cultural, cuyo contenido buscará contrarrestar las tendencias hacia la información y estandarización, características de las sociedades de masas.

Como una de las tareas de la renovación moral, el sistema educativo buscará el fortalecimiento de la cultura y de los valores nacionales, transmitiéndolos fielmente a la niñez y a la juventud, para formarlas en el conocimiento universal, en las ciencias y en las técnicas en que se sustenta el desarrollo, en la responsabilidad individual, la solidaridad social y el respeto a los principios que conforman la moralidad y la identidad de los mexicanos.

5.3.6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular al sector privado.

Transitar por el periodo más severo del ajuste económico, preservando la unidad solidaria de la Nación, y hacer frente a los retos que representa la estructura demográfica interna y las muy difíciles condiciones internacionales de competencia y conflicto, promoviendo los cambios estructurales necesarios, acelerando la modernización del país y fortaleciendo su identidad histórica, constituyen las tareas fundamentales de esta nueva etapa de desarrollo. Como ha ocurrido en ocasiones anteriores, desde que se institucionalizó el régimen de la Revolución, se requiere para superar los retos nacionales continuar con un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con posibilidades de generar procesos de participación social que refuercen a la propia sociedad. Se necesita de un sector privado con imaginación creadora y disposición para responder con eficacia a las exigencias que plantea la realidad nacional actual; así como de un sector social que vaya organizando las actividades informales de la economía, y fortalezca sus entidades productivas sobre bases duraderas de equipo y eficiencia.

5.3.6.1. Fortalecer la rectoría del Estado.

En un régimen democrático de economía mixta como el nuestro, corresponde al Estado, en el marco del derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo a las aspiraciones y objetivos

de la sociedad. No hay posibilidad de justicia en un Estado débil, ni Estado fuerte sin libertad. Cumplir cabalmente con la responsabilidad rectora del Estado y hacer frente al reto del cambio estructural y de la modernización del país, exigen de una mayor democratización en sus relaciones con la sociedad y de un manejo más eficaz de sus instrumentos.

Con la Constitución de 1917 y el sistema político que de ella se deriva, México se ha modernizado y ha mantenido su unidad territorial, política y cultural en un siglo que ha marchado de conflicto en conflicto. Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los desequilibrios fundamentales de la economía. Dentro de nuestra tradición política para afirmar la seguridad de todos los sectores frente a los retos actuales de la Nación, se inscribieron en el texto Constitucional las bases institucionales y legales del desarrollo económico con la reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, que prevén los alcances de la rectoría del Estado y la economía mixta, establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, y precisan la definición de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La actualización de los principios económicos de la Constitución, llevada a cabo por la presente administración, sienta las bases para ratificar y precisar la conducción y las áreas de intervención del Estado, destacar la necesidad de una participación más activa del sector social, y reconocer que, el sector privado en nuestro régimen de economía mixta, seguirá desempeñando un papel destacado e importante en el desarrollo nacional. Como lo establece la Constitución, el Estado sólo tendrá actividades exclusivamente reservadas a él y los tres sectores de la economía mixta tendrán que desempeñarse bajo criterios de equidad y eficiencia con estricto apego a las libertades y al estado de derecho.

En este contexto, la planeación democrática constituye el método que utilizará el gobierno para organizar el trabajo y las tareas del sector público y orientar la acción de los sectores social y privado, de tal forma que converjan hacia el logro de los objetivos nacionales. La programación de las diversas políticas de regulación, control y promoción del desarrollo, resultado del proceso de planeación, será dada a conocer amplia y oportunamente.

Informar es parte sustantiva de la capacidad para dirigir, y para establecer una articulación precisa entre las decisiones específicas que debe tomar el sector público y las que deben ser tomadas en forma descentralizada por los demás agentes económicos, en el ámbito de sus atribuciones. La esencia de la economía mixta exige que se mantengan abiertas las posibilidades de decisión propia de los sectores social y privado, procurándose lograr su compatibilidad con el interés general y las prioridades nacionales. Esto se logrará a través de un manejo adecuado de los instrumentos de inducción y mediante un esquema claro de acuerdo de concertación.

El fortalecimiento de la rectoría del Estado requiere de la descentralización de su aparato institucional, a través de un reordenamiento de las estructuras de gobierno dentro del sistema federal. En este sentido, las reformas Constitucionales permiten aumentar la participación de los gobiernos estatales en la ejecución del Proyecto Nacional e impulsar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a las demandas crecientes de la población en materia de servicios públicos indispensables.

En forma paralela al fortalecimiento del municipio como instancia gubernativa básica, se reestructurar aquellos organismos estatales cuya administración se mantiene centralizada.

Esta desconcentración administrativa permitirá acercar la prestación de los servicios a los sitios donde se encuentra la población beneficiaria, asimismo, se fortalecerá la coordinación estricta de las actividades de que realizan los sectores administrativos federales, para lograr mayor congruencia con éstas con las prioridades establecidas por los gobiernos de los estados y las demandas planteadas por las comunidades locales. Tomando en cuenta las inercias del centralismo, el proceso de descentralización, para que sea realista y asegure cambios permanentes en el futuro, tiene que ser unitario en su concepción, pero gradual y diverso en su instrumentación, las reformas Constitucionales de contenido económico y en materia de descentralización constituyen la base para el fortalecimiento de la rectoría del Estado y la modernización de los instrumentos de que dispone para conducir el desarrollo.

5.3.6.2. Impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Si bien se descarta la posibilidad de dejar la evolución económica al libre juego de las fuerzas del mercado que en el pasado ha mostrado su incapacidad para corregir por sí solo los desequilibrios del desarrollo, se rechaza cualquier pretensión de un sistema de planeación centralizado en el sector público, que iría en contra de nuestro régimen de libertades. El desarrollo nacional requiere de la planeación, pero ésta al ser democrática exige, para poder instrumentarse, un sector social más vigoroso y un sector privado fuerte y nacionalista.

El sector social se ha rezagado en nuestro régimen de economía mixta. Su fortalecimiento requiere sustentarse en nuevas formas de organización social para el trabajo, equitativa y eficiente; asimismo, en la puesta en práctica del párrafo tercero del Artículo 28 Constitucional. Y en la participación activa de los comités de productividad que deberán establecerse en los diversos centros productivos.

La superación de la problemática actual se facilitará en la medida en que el sector privado se ajuste con mayor rapidez a las nuevas condiciones. La situación interna e internacional exige una verdadera renovación del espíritu empresarial. El desarrollo requiere de un sector privado capaz de impulsar los grandes proyectos económicos, en condiciones de competencia y eficiencia capaz de incorporar nuevas tecnologías y dispuesto a asumir los riesgos de su propia actividad; un sector privado con verdadero espíritu de empresa que sepa reconocer y adaptar su actividad a las nuevas condiciones de los mercados y que pueda impulsar el desarrollo y la integración de nuevas áreas.

Con un sector social dinámico y participativo y con un sector privado imaginativo y emprendedor se propiciará la convergencia en torno a los objetivos nacionales y a la estrategia de desarrollo, en un marco de seguridad y confianza respecto al rumbo y la viabilidad de la Nación.

Capítulo Sexto

Política Económica General

Sumario.

En este capítulo se definen los criterios generales para la reorientación de la política económica y se presentan las perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988. Se precisa así el nuevo rumbo cualitativo que se busca imprimir a la evolución global, acotándose los márgenes que se prevén para el comportamiento de las principales variables.

En un contexto internacional poco favorable, la reorientación de la política económica y los cambios en la estructura productiva que la estrategia se propone impulsar, determinarán, a partir del saneamiento inicial de las condiciones económicas durante 1983-1984, una recuperación de la actividad, moderada pero sostenida, más eficiente, más justa y con tasas declinantes de inflación. Gradualmente, se establecerán nuevas relaciones de compatibilidad entre la creación de empleos requeridos por la población, la estabilidad del mercado de divisas y un financiamiento sano del crecimiento.

En materia de gasto público, se señala que la política correspondiente coadyuvará a la superación de los problemas inmediatos y será un instrumento de gran importancia para reorientar el desarrollo del país. Se perseguirán cinco objetivos: promover el desarrollo social; inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y de financiamiento sano, fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social y asegurar eficiencia y honradez en la ejecución del gasto.

En materia de empresa pública, se señala que la política correspondiente persigue corregir las ineficiencias existentes y aprovechar plenamente las posibilidades de estas entidades en la promoción, regulación y dirección del desarrollo nacional. Se definen como objetivos fundamentales: fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; contribuir al sano financiamiento del desarrollo; y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de la empresa pública.

En materia de financiamiento del desarrollo, se señala que la política correspondiente contribuirá de manera fundamental al logro de un mejor equilibrio entre necesidades por atender y recursos disponibles. En particular, se buscará alcanzar, en condiciones de estabilidad y permanencia, la máxima creación posible de empleos, sin excesiva creación monetaria y con un menor acceso al crédito externo. Para ello, se requiere: recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno, público y privado; asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros a las prioridades sectoriales y regionales del desarrollo; y reorientar las relaciones financieras con el exterior. La política fiscal, cambiaria, crediticia, de precios y tarifas, y de estímulo y subsidio, junto con la política de gasto público, se utilizarán de manera congruente para apoyar estos objetivos. Todo lo anterior permitirá el abatimiento de la inflación y la reactivación de la inversión pública y privada con una estructura adecuada y sobre bases financieras sanas.

En el siguiente apartado, se señala que el patrón de crecimiento seguido en el pasado consideró la vinculación de la economía con el resto del mundo como un elemento residual, convirtiendo al endeudamiento externo, público y privado en la variable de ajuste. La reorientación de la estrategia de desarrollo persigue una reestructuración profunda del sector externo de tal forma que éste sea capaz de generar las divisas necesarias para el funcionamiento eficiente del aparato productivo, a altos niveles de actividad económica. Para ello, se requiere fortalecer las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar la contribución de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del

exterior de acuerdo con las prioridades de la estrategia; y reorientar las relaciones financieras con el exterior para obtener, en condiciones convenientes, los recursos complementarios que requiere el desarrollo del país. Los objetivos anteriores se perseguirán en particular a través de esquemas de cooperación económica multilateral y bilateral, con un enfoque global y en una perspectiva de mediano plazo. El realismo de la política cambiaria, la racionalización de la protección comercial y la reorientación de la política de inversiones extranjeras promoverán gradualmente una vinculación diferente con la economía mundial.

En materia de capacitación y productividad, la política correspondiente persigue conjuntamente una utilización eficiente de los recursos y un aumento en los niveles de bienestar y movilidad social. Para ello se requiere: lograr un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de personal calificado, mediante una mayor disponibilidad y racionalidad de las oportunidades de capacitación y adiestramiento; elevar y orientar selectivamente la productividad, de acuerdo con las condiciones de las distintas zonas, regiones o empresas; y lograr un reparto más equitativo de los incrementos de productividad entre precios, ganancias y salarios, entre sectores, entre tamaños de empresas y entre regiones. Lo anterior coadyuvará a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

6. La política económica general.

La estrategia del Plan ha precisado las orientaciones básicas para la reordenación económica y el cambio estructural que permitirán avanzar con firmeza hacia el logro de los objetivos del desarrollo. En este capítulo se presentan, como parte importante de la instrumentación del Plan, los lineamientos para el manejo de la política económica general; éstos permitirán crear las condiciones adecuadas y el marco global para la política social, las políticas sectoriales y la política regional. Se definen los criterios generales que sustentan, de acuerdo con la estrategia de desarrollo, la reorientación de la política económica y en consecuencia las perspectivas macroeconómicas que se esperan para el periodo 1983-1988. Asimismo, se precisan la acción propuesta y los márgenes previstos para cada uno de los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes de la política económica: gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo, vinculación con la economía mundial y capacitación y productividad.

La conducción de la política económica propuesta se enfrenta con graves dificultades que es necesario reconocer. Muy pocos países, dentro de un marco institucional estable han logrado romper radicalmente el ritmo inflacionario, una vez que éste ha alcanzado niveles del 100 por ciento. Asimismo, en pocos casos se ha evitado que el estancamiento económico se prolongue, una vez que se han fracturado las condiciones que prevalecieron en un periodo anterior del crecimiento. También, en un ambiente internacional adverso, ha resultado frecuentemente difícil reorientar el patrón de desarrollo y establecer un nuevo marco de estabilidad para el desenvolvimiento de los participantes en la actividad económica.

La experiencia internacional demuestra que el éxito requiere mirar hacia adelante para poder abatir la inflación heredada; los países que han cedido bajo la inercia y que han adoptado sistemas generalizados de indignación proyectan las tendencias del pasado y repiten año tras año los mismos niveles de inflación o alcanzan niveles aun superiores. Es necesario también ampliar el horizonte de planeación de los agentes económicos para acortar el propósito firmemente sostenido, solidaridad y confianza en torno a una estrategia económica y social viable, para poder crear las condiciones favorables de abatimiento de la inflación y de recuperación de las bases de crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia que armoniza el esfuerzo solidario de la sociedad y del gobierno y precisa las orientaciones fundamentales que el Estado seguirá para transitar por la coyuntura y conducir el cambio estructural. A partir de la situación actual y dentro de las limitaciones vigentes, la política económica general, con todos los instrumentos a su alcance, inducirá una evolución global de la actividad congruente con las orientaciones de la estrategia; un crecimiento moderado, pero firme y sostenido, sobre la base de un saneamiento inicial de la economía. La definición de las prioridades estratégicas, así como la previsión global de la dirección y de los márgenes de la evolución económica, proporcionará a los sectores social y privado el marco de certidumbre necesario para programar la expansión de sus actividades, frente a los elementos de riesgo que caracterizan a la situación interna y a la externa.

6.1. Perspectivas macroeconómicas para el periodo 1983-1988.

La evolución macroeconómica interna está condicionada por la instrumentación de la política económica, las características estructurales del aparato productivo y el comportamiento de la economía internacional. Este apartado presenta las restricciones globales existentes y los márgenes previstos para la evolución de la actividad, así como la orientación propuesta de la política económica.

6.1.1. Restricciones al manejo de la política económica.

El manejo de la política económica se enfrentará, en los próximos años, a fuertes restricciones derivadas de la inercia y de los importantes desequilibrios heredados, así como de la posible evolución desfavorable de los factores internacionales. En particular, se enfrentarán restricciones y presiones severas en el sector externo, en las finanzas públicas y privadas y en el mercado de trabajo. Estas restricciones condicionan lo que es factible lograr en el corto plazo e inciden sobre los márgenes disponibles en el manejo de los instrumentos de política.

El entorno económico internacional que se prevé para los años ochenta, si bien de acuerdo con las últimas proyecciones será menos desfavorable que en el pasado reciente, continuará siendo poco propicio para los países en desarrollo. Por una parte, se espera una menor inflación y un mayor dinamismo de la actividad económica en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, esta recuperación del crecimiento económico, para ser sostenida, deberá ir acompañada de una reducción de las prácticas proteccionistas por parte de los países industrializados, que han venido dificultando las exportaciones de los países en desarrollo.

Si los países acreedores no generan en su recuperación económica el déficit comercial correspondiente a los superávits que necesitan los países deudores, éstos últimos no podrán hacer frente al servicio de sus obligaciones financieras. Por esto, en parte, la mayoría de los países en desarrollo siguen sumidos en una crisis generalizada, sin que se vislumbren perspectivas globales de superación antes de la segunda mitad de la década.

El nivel alcanzado por la deuda externa del país permite prever que, a pesar de la caída de las tasas internacionales de interés que se han venido registrando, los egresos netos por servicios financieros al exterior se mantendrán en promedio durante 1985-1988 en torno al 5 por ciento del producto, aun cuando el endeudamiento adicional sea reducido. Este monto contrasta con el registrado en los años setenta, que era del 2 por ciento del producto. Ello significa que, en adición al esfuerzo por reducir en forma relativa el monto de la deuda y orientar la asignación a usos productivos, la economía tendrá que generar un superávit en la balanza de bienes y servicios no financieros del 3.5 por ciento del producto, para lograr que el déficit

en cuenta corriente no rebase el 1.5 por ciento del mismo. Niveles superiores de este déficit no serían financiados, dadas las restricciones en los mercados financieros externos, ni recomendables, por la necesidad de reducir la carga del servicio de la deuda.

Lo anterior exige incrementar significativamente las exportaciones no petroleras y sustituir con eficiencia las importaciones, a pesar de un contexto internacional poco propicio. La magnitud del esfuerzo requerido y la rapidez con que se manifiestan sus resultados dependerán, en gran medida, de la evolución de los precios externos de las materias primas, incluyendo el petróleo, las tasas de interés y el dinamismo de la demanda mundial. Una evolución favorable de estas variables externas puede ampliar los márgenes de la política económica.

Los actuales desequilibrios financieros internos reducen el margen de maniobra, tanto en el ámbito del sector público como del privado. En el caso del sector privado, la caída de la demanda y el efecto de la devaluación sobre los pasivos en moneda extranjera de las empresas han debilitado la posición financiera de buen número de ellas, lo que sin duda restringirá su recuperación. El sector público, por su parte, se enfrenta con la necesidad de seguir reduciendo el nivel de su déficit financiero, que resulta excesivo ante las fuentes no inflacionarias de financiamiento disponibles y por la rigidez que el servicio de la deuda correspondiente representa para el manejo del presupuesto. La situación financiera de las empresas públicas exige también su saneamiento.

Para abatir el déficit, tendrán que revisarse tanto el gasto como los ingresos. En el proceso de reestructuración del gasto público, será necesario seguir venciendo inercias. En su estructura han ganado importancia ciertos rubros, como intereses y pago de adeudos vencidos, que representan actualmente cerca del 24 por ciento del gasto consolidado del sector presupuestal, frente al 7 por ciento en 1970. Este tipo de gastos junto con las participaciones a estados y municipios, limitan en el corto plazo el margen de acción para la reorientación del presupuesto. Por otro lado, el hecho de haber utilizado en 1983 gran parte de los márgenes disponibles en materia de tributación indirecta y, en menor medida, de precios y tarifas, limita la capacidad de elevar por esta vía en el futuro los ingresos públicos como proporción del producto. Los ingresos adicionales deberán provenir, junto con una reducción significativa de la evasión fiscal y de una recuperación de la actividad económica que fortalezca la imposición directa y los ingresos del sector paraestatal.

Las anteriores restricciones financieras se han visto agravadas por las dificultades para elevar el ahorro interno en el corto plazo. La salida masiva de capitales en 1981 y en 1982, los bajos niveles de actividad y la inflación han reducido el ahorro interno y la capacidad del sistema financiero para canalizar recursos. El fortalecimiento del ahorro privado dependerá de la rapidez con que se logre estabilizar la economía y consolidar un ambiente de confianza en su futuro desempeño. La voluntad del gobierno para atacar y superar la crisis actual y la claridad en la instrumentación de la política económica buscan crear expectativas propicias en el seno de la comunidad, mientras sean desfavorables, éstas limitarán el margen de maniobras de los instrumentos de política.

La magnitud del desempleo y subempleo acumulados, agravados por la recesión, constituye una gran presión en el mercado de trabajo. Las restricciones a la creación de empleos a través de aumentos en la demanda, ya sea del sector público o del privado, significa que deberán concentrarse el esfuerzo en elevar la generación de empleos asociados con un nivel dado de demanda agregada. Para ello, será necesario tomar medidas tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda; mantener los programas emergentes de empleo; reasignar el

gasto público hacia ramas que puedan crear mayores volúmenes de puestos de trabajo pero peso invertido; sustituir compras externas e internas en el presupuesto del sector público; y apoyar a empresas que son intensivas en el uso de la mano de obra o que producen bienes y servicios estratégicos para la recuperación de la actividad económica. Dada la inercia del pasado y las distorsiones del aparato productivo, los instrumentos disponibles para actuar del lado de la oferta son frecuentemente de manejo más delicado y de respuesta más lenta.

6.1.2. Marco prospectivo 1983-1988.

Frente a las restricciones anteriores, la estrategia de reordenación económica y de cambios estructural enmarca con claridad los criterios generales de reorientación de la política económica y de adecuación de los instrumentos correspondientes. Sin embargo, la magnitud de los desequilibrios internos, tanto coyunturales como estructurales, y la incertidumbre prevaleciente en el contexto internacional hacen difícil predecir las perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988. Por ello más que fijar un conjunto exhaustivo de metas cuantitativas, lo importante, en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es definir el nuevo rumbo cualitativo que se busca imprimir a la evolución económica global y acotar los márgenes que se prevén para el comportamiento de las principales variables. La precisión cuantitativa de metas se hará en los programas operativos anuales que indica la Ley de Planeación.

Aun cuando la estrategia de cambio estructural persigue fortalecer las relaciones económicas con el exterior, las circunstancias internacionales continuarán afectando la evolución de la actividad interna, especialmente en el corto plazo. Por ello, es necesario, para establecer un marco macroeconómico prospectivo, adoptar un conjunto de supuestos sobre la probable trayectoria de las variables más relevantes. Estos supuestos constituyen un punto de referencia un punto de referencia que los acontecimientos disponibles en el uso de los instrumentos de política y podría en consecuencia, manteniéndose firme su orientación, ajustarse la intensidad con que se apliquen.

Se supone que la economía internacional tendrá un crecimiento moderado. Por lo que respecta a los países industrializados más importantes, éstos mantendrán un crecimiento entre el 1.5 y el 3 por ciento en promedio para el periodo 1983-1988. Al mismo tiempo, se prevé que se consolidará la tendencia a la reducción en la tasa de inflación; ésta se situaría alrededor del 5 al 10 por ciento a partir de 1985. Este contexto económico externo permite suponer que habrá condiciones favorables para que la reducción actual de las tasas de interés internacional se sostenga y se observe una recuperación moderada del comercio mundial. En conjunto de los países en desarrollo, que enfrenta en la actualidad serias dificultades económicas, iniciaría su recuperación pasando a tasas positivas de crecimiento a partir de 1985, cuando hayan logrado superar el estrangulamiento financiero externo y alcanzar cierto control sobre la inflación. Se supone que los precios de las materias primas para la industria, incluyendo el petróleo, se estabilizarán en los primeros dos años y, dado el crecimiento esperado de la actividad económica internacional, podría crecer a tasas moderadas en el periodo 1985-1988.

En el marco de la evolución supuesta del contexto internacional, la reorientación de la política económica que se plantea y los cambios en la estructura productiva que la estrategia se propone impulsar determinarán, a partir del saneamiento inicial de las condiciones económicas, una recuperación moderada de la actividad económica interna, pero sostenida y con tasas declinantes de inflación. Se establecerán gradualmente nuevas relaciones de compatibilidad entre la creación de empleos requeridos por la población, la estabilidad del mercado

de divisas y un financiamiento sano del crecimiento. La rapidez con que se introduzcan estas nuevas relaciones dependerá de ciertas variables crítica y particularmente del abatimiento de la inflación durante 1983 y 1984, de la capacidad inicial de recuperación de la economía sin que se requiera una reactivación global del gasto público durante 1984, y de la reorientación del aparato productivo hacia actividades intensivas en el uso de la mano de obra y generadoras o ahorradoras de divisas, de 1984 en adelante.

En el corto plazo, como consecuencia del cambio considerable en precios relativos resultante del ajuste cambiario de 1982, la sustitución de importaciones será clave para sostener y reactivar el mercado interno.

Las exportaciones no petroleras, estimuladas por la competitividad que les da el tipo de cambio y las políticas de fomento, aumentarán a tasas elevadas en los primeros años; sin embargo, no pueden por sí solas, sobre todo por el contexto internacional adverso, constituirse en el principal motor de la demanda agregada.

Los cambios anteriores, que ya están ocurriendo rápidamente en los sectores abiertos al comercio internacional, propiciarán el surgimiento o expansión de algunas actividades industriales, así como la reconversión o pérdida de participación relativa de otras. El manejo de la demanda agregada a través de los diversos instrumentos de la política económica se orientará a encauzar, mitigar o fortalecer dichos cambios en la dirección e intensidad que la estrategia de desarrollo ha propuesto.

La reordenación de la inversión pública en torno a las prioridades de empleo, bienestar social e infraestructura irá marcando la orientación del desarrollo. Ello será un apoyo para la recuperación de la demanda.

Inicialmente, el esfuerzo de producción se sustentará, en mayor medida, en el aprovechamiento más intenso de la capacidad productiva ya instalada; simultáneamente, la recuperación de los sectores ligados al comercio exterior, aunada a las políticas de reestructuración e integración del aparato productivo, implicará en algunas ramas la posibilidad de incrementar la capacidad instalada; así, la inversión de los sectores social y privado volverá gradualmente a tasas impositivas de crecimiento a partir de la segunda mitad de 1984.

Posteriormente, la inversión global recupera un perfil más activo y podrá alcanzar en el periodo 1985-1988 tasas reales entre el 8 y 10 por ciento, con comportamientos serán el componente de la demanda con mayor dinamismo y estabilidad en ese periodo. Se estima factible lograr para las exportaciones no petroleras crecimientos reales alrededor de 10 por ciento e incluso superiores.

La moderación en el crecimiento del gasto público acompañara su reorientación. Se logrará una disminución importante en los pagos de intereses de la deuda interna y externa como proporción del gasto total y se contendrá el crecimiento del gasto corriente como resultado de la reestructuración de los subsidios; asimismo se relacionará el consumo público y se logrará mayor productividad del gasto de operación del sector paraestatal, manteniéndose la atención a los servicios sociales básicos. Lo anterior permitirá liberar recursos para la inversión. El gasto de inversión dará prioridad a sectores menos intensivos en capital, dada la infraestructura ya existente, en especial en la industria petrolera y promover la mejor articulación de la industria paraestatal y manufacturera. Las transferencias a estados y municipios, como instrumento de apoyo al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales y de reorientación regional del bienestar, aumentarán su proporción en el gasto neto del sector presupuestal. Esta reordenación del gasto público fortalecerá el ahorro.

Así, la disminución relativa del servicio de la deuda y la racionalización del gasto corriente permitirán disminuir la proporción del gasto neto total en el producto en alrededor de dos puntos adicionales después de 1983.

Producto interno bruto

(A precios constantes de 1970)

(Tasas de crecimiento)

| | 1971-1976 | 1977-1982 | 1981 | 1982 | 1984 | Promedio 1985-1988 |
|---------------------------------------------------|-----------|-----------|------|--------|------------|-----------------------|
| PRODUCTO BRUTO | 6.2 | 6.1 | 7.9 | (0-2) | 0.0-2.5 | 5.0-6.0 |
| Agropecuarios, silvicultura y pesca | 2.7 | 4.0 | 6.1 | (-0.4) | 0.0-2.0 | 3.5-4.5 |
| Minería | 6.1 | 14.0 | 15.3 | 9.6 | 2.8-3.5 | 3.7-4.7 |
| Industria manufacturera | 6.8 | 6.0 | 7.0 | (-2.4) | 1.0-4.0 | 6.7-7.9 |
| Construcción | 6.7 | 6.7 | 11.8 | (-4.2) | (-3.0) 2.0 | 7.0-9.0 |
| Electricidad | 10.3 | 7.9 | 8.4 | 6.8 | 2.0-4.0 | 6.2-7.2 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 6.0 | 6.1 | 8.5 | (-1.6) | 0.0-1.5 | 4.3-5.4 |
| Transportes, almacenamiento y comunicaciones | 11.0 | 9.5 | 10.7 | (-2.3) | (-0.6)-2.0 | 6.5-7.0 |
| Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles | 5.4 | 4.3 | 4.3 | 2.9 | 0.8-2.0 | 3.2-4.0 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 6.6 | 6.4 | 7.7 | 4.7 | (-0.5)-1.5 | 4.1-4.5 |

Fuente INEGI: S. P. P. Sistema de Cuentas Nacionales de México (1971-1981)
(1982 preliminar)
(1984-1988) estimaciones del Plan.

De acuerdo con lo anterior, si bien el producto decrecerá en 1983 entre 2 y 4 puntos, observando un comportamiento desigual, unos sectores creciendo a tasas positivas principalmente los vinculados con el exterior y otros decreciendo en forma importante. Posteriormente se observarían una recuperación de la actividad económica de entre cero y 2.5 por ciento en 1984 y un crecimiento entre 5 y 6 por ciento durante el periodo 1985-1988. En el contexto internacional previsto y considerando las restricciones internas, no se juzga factible lograr en forma sostenida, mayores tasas de crecimiento. En consecuencia, cobra singular importancia la introducción gradual de los cambios estructurales propuestos y la reducción del sesgo en contra del factor trabajo, para hacer compatible este crecimiento del producto con incrementos del orden del 3.5 al 4 por ciento en la generación de empleos y con incrementos del salario real no inferiores a los avances en productividad después del periodo inicial de ajuste. Durante este proceso, los programas emergentes de creación directa de empleos por parte del sector público frenarán la tendencia al deterioro de las condiciones del mercado laboral; asimismo, los programas de defensa del consumo popular permitirán proteger el poder adquisitivo de los salarios. (Véase la tabla anterior).

El cambio en precios relativos y la reorientación de la inversión pública y privada inducirá una modificación en la composición sectorial del crecimiento del producto. El sector agropecuario y el de silvicultura y pesca constituyen un elemento clave para la recuperación diferente.

Su crecimiento será entre el 3.5 y 4.5 por ciento, lo que significará un apoyo importante a la creación de empleos, al control de la inflación, al ahorro de divisas y a la mejora de la alimentación y las condiciones de vida en el medio rural.

La industria manufacturera destaca en términos de su dinamismo. En el periodo 1985-1988, su crecimiento anual podría situarse entre el 6.7 y 8 por ciento. Este crecimiento estaría asociado a un mayor equilibrio entre los sectores de bienes de consumo duradero y no duradero, a raíz del impulso que se otorgará a la producción de bienes de consumo básico. El mayor grado de integración de la industria implicaría también un mayor dinamismo en la producción de bienes intermedios y de capital, contrariamente a lo ocurrido en los años sesenta. En materia de servicios, destacaría el crecimiento del sector de comunicaciones y transporte y el de turismo; este último, por su encadenamiento hacia atrás y su relación producto-empleo, coadyuvaría al objetivo de crear un mayor volumen permanentemente de fuentes de trabajo. El sector minería presentará crecimientos similares a los del producto, correspondiendo a una moderada recuperación de la demanda interna y una mayor participación de las exportaciones. El sector petróleo tendrá un crecimiento inferior al de producto.

En suma, la mejor articulación y equilibrio del aparato productivo, entre sectores y al interior de éstos, aumentarán el efecto multiplicador de la demanda sobre el crecimiento interno y sobre el empleo. Se revertirá así la tendencia observada en periodos recientes, cuando los desequilibrios sectoriales, el crecimiento excesivo de la demanda final y los precios relativos desfavorables a la industria nacional, provocaron una desviación desproporcionada de la demanda hacia el exterior. El crecimiento moderado y sostenido de la demanda interna, la ampliación reorientación y modernización del aparato productivo, la reordenación de las finanzas públicas, los incrementos esperados en la productividad, así como la moderación en los salarios y utilidades, determinarán tasas decrecientes de inflación. En la última década, la tasa de inflación ha sido ascendente y variable, pasando del 12.8 por ciento en términos del índice nacional de precios al consumidor entre 1971 -1976 al 23.7 por ciento en el periodo 1976-1981 y se estima que será del 77 por ciento en el bienio 1982-1983. En los próximos años, la reorientación de la política económica y sus efectos sobre las expectativas apoyarán un cambio de tendencia en materia de inflación y un proceso de convergencia gradual de la inflación interna hacia los niveles de la inflación internacional. Este proceso de convergencia podría ser más rápido en los primeros años, si se dan condiciones más favorables en el cambio esperado en las expectativas inflacionarias. Una vez superado el periodo de ajuste, el abatimiento de la inflación y la reorientación el aparato productivo y distributivo permitirá un crecimiento de los salarios reales que corresponda por lo menos a los aumentos en la productividad.

En el periodo 1985-1988, el ahorro interno total sería del 23 por ciento del producto y permitirá financiar el 93 por ciento de la formación bruta de capital frente al 87 por ciento en 1977-1982. El ahorro público, por su parte, sería de alrededor del 20 por ciento del ahorro interno y financiaría cerca del 50 por ciento de la inversión presupuestal frente a un ahorro prácticamente nulo en 1981 y 1982. De acuerdo con las orientaciones estratégicas que se han definido, el sector financiero no sólo aumentará la potencialidad del ahorro, sino también asegurará la canalización eficiente de este para los fines prioritarios a través de intermediarios financieros más adecuados para estos propósitos.

Niveles de déficit del sector público alrededor del 4 por ciento del producto interno bruto a finales del periodo, frente a alrededor del 17 por ciento en 1982, permitirán reducciones importantes en los requerimientos financieros del gobierno. Lo anterior, aunado a una política

destinada a propiciar un mayor financiamiento público a través de la emisión directa de valores permitirá que el crecimiento de la base monetaria corresponda a las necesidades de liquidez de la economía. Paralelamente, el financiamiento del sistema bancario a los sectores privado y social se elevará alrededor del 14-15 por ciento del producto interno bruto al final del periodo, a diferencia del 12.4 por ciento en el periodo 1977-1982. Ello hará viable el crecimiento esperado de la inversión por el cambio estructural, sin que se incremente desproporcionadamente el endeudamiento externo como forma de financiamiento empresarial.

De acuerdo a la evolución esperada de la demanda externa y las características de la recuperación de la producción que la política económica está empeñada en realizar, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se situaría entre el 1.0 y el 1.5 por ciento del producto interno bruto en promedio en los años 1985-1988. Un déficit de esta magnitud será financiable, manteniendo el proceso de endeudamiento externo dentro de los límites compatibles con una disminución del peso relativo de la deuda externa, los servicios financieros derivados de ella y el crecimiento de la oferta externa de fondos prestables.

De manera más precisa, se espera que las exportaciones reales de bienes y servicios, después de un crecimiento superior al 12.0 por ciento en el bienio 1983-1984, crezcan a tasa de entre el 7 y el por ciento en el periodo 1985-1988, estableciéndose en ese lapso una exportación de hidrocarburos de cuando menos 1.5 millones de barriles al día con los márgenes de flexibilidad que se derivan de la evolución del mercado internacional y de la capacidad de absorción de la economía interna. Se requerirá un esfuerzo considerable de penetración en los mercados internacionales y de diversificación de socios comerciales y productos. Las importaciones de bienes y servicios crecerían a tasas del 8 al 10 por ciento, en razón a la recuperación esperada de la inversión y de las exportaciones. Ello significa que las importaciones de manufactureras como proporción de la oferta interna se mantendrán entre el 10 y el 11 por ciento frente a relaciones de más del 15 por ciento observadas en 1980 y 1981.

6.1.3. Criterios generales de reorientación de la política económica.

Los resultados que caracterizan el marco prospectivo de referencia se sustentan en una importante reorientación de la política económica, que permite vincular en la práctica las dos líneas fundamentales de estrategia. Un análisis detallado de los diferentes instrumentos que componen la estrategia se describe en los siguientes apartados. En este se presenta en forma sintética las orientaciones para los principales instrumentos de política.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica y la estrategia de cambio estructural han definido las orientaciones para lograr un funcionamiento económico más justo, estable y eficiente. Para crear dichas condiciones, la política económica ha planteado introducir desde el inicio, relaciones coherentes entre los distintos instrumentos de política, tomando en cuenta las restricciones más agudas de la actual coyuntura interna y externa y los objetivos del cambio estructural. Cada instrumento se utiliza para conducir en la dirección deseada la variable sobre la que más directamente incide, buscándose así la mayor eficacia global de la política económica.

La reorientación propuesta significa modificaciones importantes, en relación al pasado, en cuanto a la dirección e intensidad en el uso de instrumentos. En general, se plantea un gran realismo para superar gradualmente las restricciones estructurales internas y una cierta flexibilidad para mantener el rumbo deseado frente a circunstancias desfavorables en el exterior.

La política de gasto es fundamental para la instrumentación de la estrategia; este instrumento se reorientará en dos direcciones, ya iniciadas con el Programa Inmediato de Reordena-

ción Económica. Por una parte, su monto global se adecuará a los niveles que pueda absorber eficientemente la economía en condiciones de financiamiento sano. Por otra parte, se reorientará su estructura: se reducirá la participación relativa del servicio de la deuda, a través de la disminución del déficit; se contendrá el crecimiento del gasto corriente, se reforzará la dimensión social del gasto a través de la atención prioritaria de las necesidades básicas, la reestructuración de los subsidios con propósitos explícitos de redistribución del ingreso y la reorientación de la inversión pública para aumentar la generación de empleos por peso invertido, se promoverá la descentralización de las actividades productivas y se mantendrá y fortalecerá la participación gubernamental en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Así, la inversión pública recupera a partir de 1985 una evolución más dinámica, para crecer a tasas del 8 al 10 por ciento y consolidar su capacidad para promover y orientar el crecimiento. En relación al producto interno bruto, su participación significará entre el 11 y el 12 por ciento frente al 9.4 por ciento promedio en 1978-1981.

La política de ingresos se orientará a recuperar y fortalecer su papel como generadora de recursos sanos para financiar el gasto público en condiciones de equidad social en la distribución de la carga; los ingresos tributarios se elevarán fundamentalmente mediante la reducción de la evasión fiscal y el fortalecimiento de los ingresos tributarios directos, los ingresos del sector paraestatal se elevarán a través de una política realista de precios y tarifas y del mayor dinamismo de la actividad económica. Así, los ingresos corrientes totales del sector público aumentarán, en adición al esfuerzo ya realizado en 1983, entre dos y tres puntos del producto interno bruto en el período 1985-1988.

La acción conjunta de las políticas del gasto, ingresos y empresa pública permitirá reordenar las finanzas públicas. Esto incidirá de manera fundamental en la corrección de los desequilibrios actuales y permitirá una evolución de los mercados de bienes, servicios y fondos prestables acorde con la capacidad de respuesta del aparato productivo. En 1983 el déficit público como proporción del producto se reducirá de manera drástica y en los años siguientes se logrará una reducción gradual, para situarlo en torno al cuatro por ciento.

Las políticas monetaria, financiera y de deuda darán mayor énfasis a la movilización de recursos internos en el proceso de inversión, recurriendo al endeudamiento externo en forma complementaria y no indiscriminada. El fortalecimiento del ahorro interno, tanto público como privado, en cuanto a volumen y estructura, su mayor permanencia en el sistema financiero del desarrollo y su mejor canalización hacia sectores y regiones prioritarias a través de la banca nacionalizada permitirán adecuar las modalidades de financiamiento del desarrollo y reducir gradualmente la dependencia del exterior. El endeudamiento externo en proporciones marginales aprovechará las ventajas que le ofrece a México su acceso a los mercados internacionales de capital, en particular para poder distribuir en el tiempo los ajustes que requiere la economía y disminuir, así, los costos sociales correspondientes.

La determinación tradicionalmente simultánea de la política fiscal y de la política monetaria, provocada por la importancia cuantitativa y las modalidades de financiamiento del sector público que hacen depender la creación de medios de pago de la magnitud del déficit por financiar ha hecho que en el pasado ambas políticas se orientaran en el mismo sentido *pro anti* ciclo y que se acentuara la profundidad de las fases expansivas o declinantes de la actividad económica. La disminución y la reorientación del financiamiento al sector público permitirán en el futuro una mejor coordinación de las políticas fiscales y monetarias y ampliar los márgenes de la política económica.

La política cambiaria y la de comercio exterior serán fundamentales para mantener congruencia entre las políticas de regulación macroeconómica y de fomento sectorial. La política cambiaria se manejará con realismo, buscando la convergencia gradual de los dos tipos de cambio y manteniendo el incentivo a la exportación y a la sustitución de importaciones. La relación estable de precios internos y externos propiciará, progresivamente, una disminución de la necesidad neta de divisa por unidad de producto generado, mediante una mayor integración sectorial del aparato productivo y una vinculación más eficiente de la industria manufacturera con el exterior.

Se revisará a fondo la política de comercio exterior para inducir a través de ésta una asignación de recursos acorde con las prioridades y no para atender problemas de corto plazo de la balanza de pagos. Se revisará el control a las importaciones, introduciendo gradualmente para la mayoría de las fracciones, políticas arancelarias. Estas, a su vez que eliminan privilegios y tratos casuísticos, darán transparencia a la estructura de protección efectiva, reducirán el grado de dispersión y el sesgo antiexportador de la misma y mejorarán la eficacia en la asignación de recursos en el proceso de desarrollo industrial. Estas políticas, junto con un manejo adecuado de los precios relativos de los factores de producción (trabajo, capital y energía), permitirán articular sistemáticamente la regulación económica y el fomento sectorial, evitando las contradicciones en la utilización de estos instrumentos que ocasionaron que los efectos de la política fueran anulados por los de otra o produjeran resultados distintos a los buscados.

Recobrar la capacidad de crecimiento sobre bases sanas, en forma sostenida, abatir la inflación y generar los empleos que requiere la población, mediante una reorientación profunda de la estructura productiva y distributiva, constituyen, en el contexto nacional e internacional vigente, metas ambiciosas que proponen el Plan.

6.2. La política de gasto público.

El crecimiento y la estructura del gasto público coadyuvan a la mejor distribución del ingreso y del bienestar social, el manejo de la demanda agregada, el fortalecimiento de la posición económica externa, la reorientación del desarrollo sectorial y regional y la evolución general de la economía. En este sentido, el gasto público constituye un instrumento importante para llevar a cabo la estrategia del Plan. Su asignación, acorde con las prioridades del Plan, su ejercicio conforme a lo programado y su eficaz y honesta ejecución reflejarán la voluntad del Estado para conducir, con firmeza y perseverancia, la reordenación económica y el cambio estructural.

6.2.1. Diagnóstico.

El gasto público ha jugado un papel destacado en la evolución de la economía y en el desarrollo del país. Para atender las demandas sociales y productivas de una población en rápido crecimiento y de una economía en acelerado proceso de expansión y modernización, y superar la caída relativa de otras fuentes de la demanda, frente a presiones en el mercado de trabajo y al imperativo de crear empleos, el gasto público se incrementó de manera significativa y sufrió importantes modificaciones en su estructura, durante las últimas décadas. A ello contribuyó el excesivo crecimiento de los subsidios y transferencias, a la falta de precisión en las prioridades, los problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto y diversos fenómenos de corrupción y desperdicio.

La satisfacción de las necesidades sociales básicas y la expansión de la infraestructura física y de capacidad industrial no lograron siempre financiarse sobre bases sanas. La dinámica del de-

sarrollo impuso un fuerte crecimiento del gasto público, sin establecer un equilibrio adecuado entre las necesidades por atender y los recursos reales disponibles. Así, el gasto neto presupuestal aumentó 10 puntos como proporción del producto entre 1971 y 1976 y 14 puntos entre 1976 y 1982. Sin embargo, la política de ingreso no mostró un dinamismo comparable al de la política de gasto: los ingresos corrientes totales del sector público aumentaron sólo 5 y 6 puntos del producto durante los dos periodos mencionados, aun cuando los ingresos tributarios de PEMEX pasaron de 1 a 5 puntos del producto interno bruto durante este último periodo.

La divergencia entre gasto e ingreso tuvo como resultado la ampliación del déficit presupuestal y del endeudamiento del sector público, tanto interno como externo. La creciente importancia relativa del servicio de la deuda y la modificación de la estructura del gasto, agregado a la inercia de las erogaciones corrientes, imprimieron al ejercicio presupuestal una dinámica propia que no siempre correspondió a los propósitos de la política económica. Así, la efectividad de este instrumento para orientar el desarrollo se redujo y, frente al alza en las tasas de interés y la caída en el precio internacional del petróleo, el déficit alcanzado se tornó insostenible.

La asignación sectorial del gasto también ha sufrido importantes modificaciones: en los últimos años, ha tendido a concentrarse en el sector industrial especialmente en la industria petrolera perdiendo participación relativa la inversión en infraestructura. Así, el gasto de capital en PEMEX y CFE, durante los últimos seis años pasó del 33 al 40 por ciento en detrimento de otros sectores. Las empresas del sector no siempre respaldaron su expansión sobre estructuras financieras sanas y su crecimiento acelerado dificultó una programación de mediano plazo de los insumos y equipos requeridos, aprovechándose insuficientemente la oportunidad de inducir una mayor integración de la industria nacional en sectores de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, la existencia de una gran capacidad instalada o proyectos por concluir en áreas estratégicas facilita la recuperación de la actividad económica y la reorientación del aparato productivo.

Por su parte, el sector de comunicaciones y transportes ha perdido en los últimos años participación relativa en el gasto de capital, pasando de 22 por ciento en el periodo 1971-1976 a 15.0 por ciento en el periodo 1977-1982, a pesar de las fuertes inversiones públicas de infraestructura en puertos industriales al final del periodo.

Por consiguiente, se ha rezagado la capacidad de la infraestructura del sector especialmente en lo que se refiere a la red carretera troncal y el sistema ferroviario en relación con los requerimientos de movilización de carga y de reordenación territorial. La canalización de recursos al medio rural ha sido relativamente alta, aunque variable: 10.8 por ciento del gasto total en el periodo 1977-1982, alcanzando el porcentaje más alto en 1980, 12.5 por ciento. Sin embargo, fallas en la organización y deficiencias de concepción o ejecución han hecho que la respuesta de la producción no haya correspondido siempre a la magnitud de los recursos invertidos.

El Estado ha buscado constantemente favorecer a los estratos de menores ingresos mediante el gasto público en los sectores de bienestar social particularmente en materia de educación, salud y alimentación y, en los últimos años, a través de programas especiales para el desarrollo rural y la atención directa a marginados. Así, el gasto público de capital en estos rubros se ha mantenido entre un 30 y 35 por ciento en los últimos 10 años.

En materia de redistribución directa del ingreso vía gasto, el crecimiento acelerado de los subsidios y transferencias públicas no siempre ha favorecido a los grupos más desprotegidos. Existen así márgenes importantes para reestructurar el sistema de subsidios, disminuir su monto total, eliminar los que de manera indiscriminada favorecen el consumo de los estratos

medios y altos o amplían las utilidades del sector comercial o industrial, y fortalecer los que tienen un carácter directamente redistributivo.

La asignación del gasto público con criterios de desarrollo regional ha ganado mayor peso en los últimos años.

Se ha fortalecido la capacidad económica de los estados a través del incremento en las participaciones y de la ejecución directa de obras de interés social. Sin embargo se ha supeditado con frecuencia el desarrollo regional a la dinámica sectorial de la inversión pública. La distribución de esta última ha estado condicionada más a la disponibilidad de recursos naturales o economías de aglomeración que a una estrategia global de desconcentración territorial de las actividades productivas y del bienestar social con participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales.

6.2.2. *Propósitos.*

Conforme con las prioridades de la reordenación económica y de cambio estructural y considerando las características del diagnóstico, la estrategia económica y social del Plan fija cinco objetivos fundamentales a la política de gasto público:

- promover el desarrollo social mediante la generación de empleos la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con propósito de redistribución del ingreso.
- inducir, a través del nivel, estructura y calendarización del gasto un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y de financiamiento sano;
- fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.
- promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre.
- asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

6.2.3. *Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.*

En este apartado se indican los Lineamientos generales que permitirán alcanzar los cinco objetivos anteriores.

Los programas operativos anuales y los proyectos de presupuesto correspondientes precisarán cuantitativamente estos Lineamientos en sus respectivos ámbitos.

El gasto público desempeñará un papel central en la reorientación del crecimiento hacia la mayor generación de empleo. Para ello se fijan los siguientes Lineamientos:

- se reorientará la inversión pública sobre la base de criterios explícitos de generación de empleo: los sectores de comunicaciones y transportes, desarrollo rural y vivienda popular serán prioritarios, pues además de cumplir otros objetivos fundamentales de la estrategia permiten un uso intensivo de mano de obra. Asimismo, se mantendrán los servicios básicos de bienestar social en educación y salud;
- se cuidará que los contratos de obras del sector público favorezcan la máxima creación de empleo compatible con costos, restricciones tecnológicas y mecanismos efectivos de administración;

- se reestructurar los subsidios e incentivos vía gasto a la actividad industrial y comercial, de tal forma que se induzca, de acuerdo con las orientaciones de la estrategia de cambio estructural, la selección de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra; a esto coadyugarán en particular la supresión gradual del subsidio a través del precio de los energéticos, y;
- se mantendrán, en tanto no ocurra una recuperación suficiente de la actividad económica, los programas emergentes de empleo, transitorio en obras urbanas o rurales de interés para la comunidad, con el propósito de evitar el deterioro del mercado laboral.

Finalmente, se impulsará la revisión de la política de subsidios y transferencias, en el marco más general de la política de distribución del ingreso, para eliminar los subsidios que no beneficien claramente a los grupos más desfavorecidos que se busca proteger.

Como resultado de las políticas anteriores, los sectores de comunicaciones y transportes, desarrollo rural y bienestar social aumentarán conjuntamente su participación en el gasto total de 46.4 por ciento en promedio en 1977-1982 alrededor de 60 por ciento en 1984-1988. Por su importancia en el empleo, la producción de alimentos y el bienestar de cerca del 40 por ciento de la población que vive en el medio rural, la inversión pública en el sector agropecuario elevará su participación en promedio para el periodo 1984-1988. Junto con las inversiones productivas, los programas de salud, vivienda, comunicaciones y transportes orientados al campo, se integrarán en la estrategia de desarrollo rural.

Esta orientación sectorial del gasto público, de conformidad con el cambio estructural deseado, permitirá elevar la generación de empleo asociado con el crecimiento global. De esta forma será posible, con tasas de crecimiento económico de entre 5 y 6 por ciento, alcanzar una creación de empleo cercana al 4 por ciento.

Como se ha señalado, mientras el crecimiento económico y la reorientación del aparato productivo no permitan, por sí solos, lograr esta meta, el Estado apoyará la creación de empleos complementarios.

6.2.3.2. Lineamientos para inducir a través del manejo del gasto público un comportamiento adecuado de la demanda interna.

El manejo macroeconómico de la política de gasto público se apegará al principio de adecuar el nivel global del mismo a la capacidad de la economía para absorberlo en condiciones de eficiencia y financiarlo sobre bases sanas. En las condiciones actuales, el impacto del gasto público sobre la actividad económica depende más de la orientación y eficacia del mismo, que de su monto total. Este criterio significará la eliminación de fases de expansión en el gasto público, seguidas de contracciones agudas provocadas por los desequilibrios resultantes de las finanzas públicas; en consecuencia, se fortalecerá la capacidad del Estado para sostener y orientar la actividad económica con un sentido de permanencia y para responder con oportunidad a cambios coyunturales inesperados.

Se ha iniciado, de acuerdo con las orientaciones del Programa Inmediato de Reordenación Económica, una política de reestructuración del gasto público que persigue, junto con el fortalecimiento de los ingresos, adecuar el crecimiento y la composición de la demanda agregada a los objetivos de lucha contra la inflación y protección del empleo. Estas orientaciones se mantendrán durante los próximos años. De manera más precisa, se aplicarán los siguientes criterios:

- se situará el ejercicio presupuestal anual en el marco de la programación de mediano plazo derivada del Plan, que considerará de manera explícita y en una

perspectiva de varios años, los objetivos macroeconómicos y sectoriales, así como la evolución previsible del entorno internacional;

- se programará conjuntamente la disponibilidad de recursos fiscales y el volumen del gasto por ejercer de tal forma que dado el comportamiento previsto de los sectores social y privado y la evolución esperada de la economía el financiamiento del déficit público no sea una fuente de presiones inflacionarias; como resultado de la aplicación de este criterio, se reducirá gradualmente el déficit público como proporción del producto interno bruto hasta estabilizarse en nivel compatible con un crecimiento sostenido y con un ritmo de inflación decreciente;
- se reducirá la participación de gasto corriente en el gasto total, manteniendo la prioridad de los servicios básicos que proporciona el sector público, de tal forma que la participación creciente del gasto de capital fortalezca la capacidad del Estado para orientar el desarrollo; para ello se actuará conjuntamente en cuatro frentes; se reestructurará a fondo el sistema de subsidios eliminando los de carácter regresivo; se reducirán progresivamente las cargas financieras resultantes del servicio de la deuda al abatirse el déficit público; se establecerán criterios estrictos de productividad en el manejo del gasto de administración del gobierno, suprimiendo gastos suntuarios o superfluos; y, finalmente, se vincularán los programas de compras de insumos con los resultados de producción anual, lo que permitirá racionalizar el gasto de operación del sector paraestatal y elevar su productividad.
- se otorgarán subsidios y transferencias en forma explícita y con criterios de condicionalidad; los subsidios de operación a empresas públicas estarán sujetos a criterios de racionalidad y eficiencia; las transferencias corrientes a empresas privadas y a otras actividades en beneficio de la comunidad se replantearán bajo esquemas en los que prevalezcan la selectividad, la racionalidad y la transparencia; asimismo, los subsidios a bienes y servicios para el mercado serán condicionados y explícitos; en el proceso de fortalecimiento del ahorro interno, los subsidios y transferencias corrientes no pueden ser permanentes ni crecientes; se reorientarán las asignaciones presupuestales para apoyar las actividades relacionadas con la exportación de bienes y servicios, y las vinculadas con la sustitución de importaciones, no sólo como efecto transitorio de las circunstancias imperante sino como una actitud permanente que promueva a mediano plazo el mejoramiento de la balanza de pagos en su conjunto;
- se cuidará de manera explícita la calendarización del ejercicio del gasto para evitar su concentración en el tiempo, aumentar el control sobre las disponibilidades y las presiones de ampliación y fortalecer su potencial como instrumento de regulación coyuntural de la actividad económica, particularmente para contrarrestar los efectos negativos de cambios inesperados en la situación interna o en el entorno internacional.

Como resultado de las políticas anteriores, se logrará una mejor atención a los servidores públicos, como educación, salud y seguridad pública y, a la vez, una disminución del gasto corriente del sector presupuestal excluyendo intereses en 2 por ciento del producto interno bruto de 1985 a 1988 con respecto de 1982. El pago de intereses, por su parte, disminuirá

en 3.0 por ciento entre dichos periodos. De esta forma, el gasto neto total del sector público representaría en promedio alrededor del 36 por ciento del producto interno bruto durante el periodo de 1983-1988. Este esfuerzo de racionalización permitirá que el gasto de capital se eleve durante ese mismo periodo alrededor de 1.5 puntos del producto interno bruto con respecto al periodo 1977-1982.

6.2.3.3. Lineamientos para fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

La asignación directa de recursos por parte del Estado en áreas estratégicas y prioritarias, es el instrumento fundamental para cumplir con el mandato Constitucional en esta materia y orientar el cambio estructural, particularmente en el sector industrial. La reestructuración del gasto público se llevará a cabo en estas áreas de acuerdo a los siguientes Lineamientos:

continuar atendiendo la provisión de los bienes y servicios estratégicos a cargo del Estado, de acuerdo al ritmo de expansión de la economía; en general, la estrategia para el sector industrial dará prioridad a las inversiones que permitan la utilización más eficiente de la capacidad instalada y la consolidación de los proyectos prioritarios en marcha; en particular, se mantendrá la capacidad de la industria petrolera para exportar cuando menos 1.5 millones de barriles por día y satisfacer la demanda interna de los productos correspondientes, con un margen razonable para enfrentar fluctuaciones del mercado; la capacidad de producción eléctrica crecerá acorde a las metas de crecimiento global planteadas, considerando aumentos graduales en la eficiencia del sector; en petroquímica básica, el esfuerzo se centrará en la terminación de los proyectos en curso; se hará una revisión a fondo de las inversiones públicas para consolidar las que sean prioritarias y eliminar aquéllas que no lo sean;

revisar las inversiones en el sector paraestatal industrial, de acuerdo con los criterios de apoyo a cadenas de transformación de recursos naturales y de integración del aparato productivo nacional;

fortalecer los mecanismos de programación y ejercicio del gasto en la empresa pública, de acuerdo con los criterios que se definen en el capítulo correspondiente.

Como resultado de las políticas anteriores y de acuerdo con las estimaciones prospectivas del Plan, la participación del sector energético en la inversión pública bajaría del 40.4 por ciento en promedio durante el periodo 1977-1981, al 28 por ciento durante el periodo 1984-1988. La importante ampliación de la capacidad productiva ya realizada en la industria petrolera y las metas asignadas al sector permitirán disminuir, en forma relativa, los recursos canalizados a éste, atendiendo y consolidando lo realizado. Ello dará márgenes para una reasignación presupuestal que coadyuve a la reestructuración y fortalecimiento del resto de la industria paraestatal.

6.2.3.4. Lineamientos para promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social.

La asignación del gasto público con criterios regionales permitirá mejorar la distribución en el territorio de las actividades productivas y del bienestar social. Se actuará en dos niveles en lo que se refiere a los proyectos de alcance nacional de los sectores de la Administración Pública Federal, y al gasto de alcance regional. En ambos casos se propiciará la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la mayor participación de la comunidad en la definición de las obras que afectan su desarrollo y su bienestar.

En lo que se refiere a los programas normales de los sectores de la Administración Pública Federal, se adoptarán los siguientes Lineamientos:

- se introducirán criterios espaciales explícitos en la evaluación de los grandes proyectos de alcance nacional, que por su magnitud son determinantes en la definición de las modalidades del desarrollo regional.
- en materia de salud, educación, empleo y vivienda, las metas nacionales se integrarán a partir de las necesidades estatales; por lo que corresponde a las metas agropecuarias, forestales, turísticas, industriales y pesqueras, su definición estará a cargo de los diversos sectores a nivel nacional, pero serán desagregadas geográficamente de acuerdo con las ventajas comparativas que presenta cada uno de los estados, dentro de la estrategia general de descentralización económica y social, a través de mecanismos de concertación y negociación; se mantendrá, en forma permanente, una comunicación abierta con los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y las comunicaciones sobre las obras a realizar en los distintos programas de inversión.

En lo que se refiere al gasto de alcance regional, se consolidará al Convenio Único de Desarrollo como el principal instrumento de política para coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno, impulsar un desarrollo más equilibrado y romper las desigualdades entre regiones. A través de este convenio, se han establecido los Lineamientos para la operación descentralizada de los programas federales de inversión en los estados, a efecto de fortalecerlos en su capacidad administrativa y de ejecución, avanzando en los esquemas de planeación participativa mediante el establecimiento y operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, en el seno de los cuales se integran las propuestas estatales de la inversión, gasto y financiamiento. La asignación del gasto a través de los programas anteriores se apegará a las prioridades que determinen los planes estatales y municipales correspondientes.

6.2.3.5. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

Se persiguen dos propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito, se adoptarán los siguientes Lineamientos:

- se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento. En apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público;
- se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia;
- se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.
- Para lograr el segundo propósito, se adoptan los siguientes Lineamientos:
- se establecerán como compromisos del sector central y de las empresas públicas, la racionalización administrativa, la utilización de procedimientos de co-

responsabilidad en la adquisición de suministros y en la licitación de contratos, técnicas eficientes para la programación de los gastos de inversión y el control de gestión; las distintas dependencias y entidades formularán programas de productividad, en corresponsabilidad con los trabajadores.

- se derivará la presupuestación anual de los programas operativos anuales y de mediano plazo que instrumentarán las orientaciones estratégicas del Plan;
- se utilizarán los programas operativos como instrumento básico de gestión presupuestal; su estructura contemplará la desagregación en detalle de las metas y la presupuestación adecuada en base a costos; esto permitirá dar transparencia a la utilización de los recursos y será la base de un sistema de control que prevenga desviaciones y corrupción;
- se avanzará en el mejoramiento de los mecanismos de control de formación, especialmente en el gasto de capital y, sobre todo, en el sector paraestatal, para lograr una adecuada calendarización del gasto público de acuerdo con los criterios de un manejo estable de la demanda;
- se han adecuado para alcanzar los objetivos anteriores los instrumentos jurídicos y administrativos; se seguirá el proceso de racionalización de la burocracia; se fortalecerá, al mismo tiempo, mecanismos técnicos y de coordinación intersecretarial de la Comisión Gasto-Financiamiento.

6.3. Política de empresa pública.

Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales; refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económico-social que toca instrumentar al sector público. Su presencia en el aparato productivo o distributivo responde al mandato Constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional.

La estrategia del Plan, además del manejo coherente de la política de desarrollo, requiere de la utilización de instrumentos directos de asignación de recursos que refuercen los efectos de inducción e impulsen los esfuerzos de reordenación económica y cambio estructural. La empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.

Para que las empresas paraestatales desempeñen adecuadamente este importante papel, es necesario que se conduzcan como parte integral del sector público y bajo las políticas del Gobierno Federal, a través de los coordinadores de sector correspondientes.

6.3.1. Diagnóstico.

Los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas no se han logrado alcanzar con la celeridad y consistencia deseadas, a pesar de que la participación del Estado en la economía ha registrado sustanciales avances en los últimos años. Para alcanzar los objetivos es necesario atender los problemas de operación del sector paraestatal y principalmente los aspectos de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos.

En lo administrativo se ha hecho evidente, por una parte, la necesidad de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial, y por la otra, las actividades realizadas por las empresas públicas.

En el aspecto financiero, se ha visto reducida la generación de excedentes que permiten el autofinanciamiento de la operación y el crecimiento de las empresas públicas, lo que las ha llevado a depender en exceso del endeudamiento externo y de las transferencias del gobierno federal.

El deterioro de su estructura financiera se explica porque sus ingresos corrientes han perdido importancia relativa debido a que sus precios y tarifas se encuentran rezagados con respecto a sus costos de generación de bienes y servicios, los cuales se han incrementado al ritmo del proceso inflacionario.

Otro de los problemas que ha venido caracterizando a la empresa pública es la ausencia de una política eficaz y ágil de compras que pueda convertirse en instrumento para orientar el consumo y la producción nacionales, sustituyendo importaciones, apoyando a la pequeña y mediana empresa y promoviendo el empleo.

En el aspecto laboral, a la empresa pública se le ha asignado una importante participación en el logro de las metas de empleo, lo que ha redundado muchas veces en el deterioro de su capacidad operativa, su productividad y su eficiencia.

En algunas empresas públicas se observa la importación de tecnologías ya existentes en el país o que es posible desarrollar a corto plazo, y la utilización de aquellas que, siendo intensivas en el uso de capital, no corresponden a nuestra actual dotación de recursos.

Por último, debe apuntarse que se carece de un balance social periódico en cada empresa pública, que exprese concretamente el beneficio directo e indirecto que la sociedad recibe de su operación, mismo que justifique su permanencia en el ámbito público.

6.3.2. *Propósitos.*

La política de empresa pública corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

En esta forma las empresas públicas se plantean como propósitos fundamentales los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato Constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar, las áreas prioritarias del desarrollo.
- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.
- Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter financiero.
- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.
- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

- Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva con objeto de que fortalezca la estructura de los mercados regionales.
- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.
- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

6.3.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.

6.3.3.1. Fortalecer el carácter mixto de la economía.

El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. La inversión en obras en proceso o en proyectos estratégicos se realizará al ritmo que marquen las metas del desarrollo sectorial. Para ello en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables, y al mismo tiempo concediendo la atención necesaria y programas de operación e inversión primaria.

Para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica Lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

6.3.3.2. Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.

En el marco de la economía mixta, se propiciará que las empresas públicas contribuyan a la consecución de un desarrollo sostenido y al mejoramiento permanente del nivel de vida de los mexicanos.

La atención hacia los grupos económicamente débiles se impulsará mediante el establecimiento de programas sociales con repercusión en sus niveles de bienestar. Para ello, las empresas públicas mantendrán e incrementarán la producción de bienes de consumo generalizado para atender suficientemente la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándolos vía precios.

6.3.3.3. Apoyar la integración del aparato productivo.

En el marco de la estrategia se utilizará el poder de compra de las empresas del sector público como un instrumento para orientar la demanda hacia el mercado interno. Así, se podrán aprovechar todos los factores existentes, tanto en las empresas públicas como privadas, para la sustitución rápida de componentes importados que están afectando el proceso productivo.

Asimismo se utilizarán las compras externas necesarias como una herramienta de negociación internacional para crear nuevos mercados en el exterior a producción nacionales. Este comportamiento permitirá alcanzar los objetivos de mediano plazo relacionados con la integración de la planta productiva del país y con el fomento a la producción de bienes de capital.

En las decisiones de inversión se dará prioridad a proyectos en ejecución y de corta duración, para no deteriorar los niveles de producción y empleo en el corto plazo, sosteniendo la inversión en ramas estratégicas desde una perspectiva económica y social de mediano y largo plazo.

Para propiciar la integración de la planta productiva nacional, las políticas de compras y de crédito darán prioridad y permitirán a los productores nacionales programar sus activida-

des con el fin de satisfacer la demanda del sector público. En este sentido, se promoverá el establecimiento de convenios a largo plazo que incluyan el otorgamiento de apoyo técnico y financiero para el establecimiento de empresas que contribuyan a este fin.

6.3.3.4. Reestructurar y modernizar la empresa pública.

Se plantea la necesidad de establecer en las empresas públicas de cada sector, programas de reestructuración y modernización que prevean, con carácter obligatorio, las metas a lograr en la elevación de la producción y la productividad, en la reducción de recursos externos necesarios para su operación y en el aprovechamiento óptimo de su capacidad instalada. Se buscará una integración en subsectores por ramas productivas para evitar dispersión, lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y congruencia en las decisiones.

Para el logro de una mayor eficiencia en la operación de las empresas públicas, se incrementará la productividad gerencial y la de los trabajadores y se perseguirá el uso más racional de sus recursos físicos y financieros. Para ello se completará la canalización prioritaria del gasto de capital, la modernización de los procesos de trabajo, la racionalización del empleo y de los procesos directivos y de operación, la optimización en el uso de insumos y partes, la mejoría en los sistemas de mantenimiento y conservación, la supresión del producto y procesos de producción obsoletos económica y socialmente, la racionalización de inventarios y optimización del capital de trabajo.

La política de modernización de la empresa pública se ajustará a las dos líneas de acción de la estrategia. En especial, en lo relativo a la reordenación económica, se racionalizará el uso de divisas a través de su estricta presupuestación, buscando reducir al mínimo las necesidades de recursos externos y recurriendo de manera estrictamente complementaria al endeudamiento.

En cuanto al cambio estructural, la empresa pública dará prioridad a la superación de las necesidades en sectores de alta importancia social tales como el transporte, la comercialización y el abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda.

La reordenación de las empresas públicas requerirá un significativo esfuerzo en materia jurídica, a fin de normar los aspectos de su organización y funcionamiento que no estén suficientemente contemplados en la legislación vigente, dando respuesta, en el marco del derecho, a las transformaciones recientes que ha tenido la empresa pública en nuestro país.

6.3.3.3. Regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

Se llevará a cabo una mejor asignación de los subsidios, canalizando su destino en forma selectiva a las áreas prioritarias y evitando el crecimiento indiscriminado de los mismos. Los subsidios deberán ser transparentes, explícitos, selectivos y temporales. Se mantendrán aquellos que beneficien a los grupos de menores ingresos o bien que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

6.3.3.4. Apoyar la descentralización de las actividades de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas.

La empresa pública participará en la descentralización de la vida nacional. Sus decisiones de inversión y operación habrán de considerar explícitamente los objetivos de desarrollo regional establecido en el Plan y los efectos ecológicos y sociales que produce la localización de ciertas actividades productivas.

Los proyectos de las empresas públicas que tengan un impacto regional deberán vincularse a los programas de desarrollo de los estados, a fin de no fomentar economías de enclave en las regiones donde se instalen, sometiendo al conocimiento previo de los gobiernos estatales y municipales los proyectos a realizar, en un marco de respeto a los tres niveles de gobierno.

La atención de los grupos económicamente débiles se impulsará mediante el establecimiento de programas sociales en las empresas públicas con repercusión en zonas deprimidas, orientando la canalización de recursos en función inversa a los niveles de bienestar locales y en apoyo a las economías regionales donde tiene mayor influencia geográfica.

El proceso de descentralización territorial se llevará a cabo de una manera gradual, calendarizada, participativa y obligatoria, impulsando su expansión futura fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de otros grandes centros urbanos.

6.3.3.5. Contribuir al sano financiamiento del desarrollo.

La estrategia de la empresa pública descansará fundamentalmente en su reestructuración financiera y administrativa, y en la eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica y social general. Con este propósito se formularán programas de reestructuración financiera que considere entre sus líneas básicas los ajustes a los precios y tarifas, la racionalización de subsidios, el uso de divisas, la reestructuración de la deuda interna y externa y las aportaciones de capital. Los recursos provenientes del crédito serán utilizados en forma complementaria a las fuentes propias de ingreso y se capitalizarán las empresas en función a las disponibilidades financieras y prioridades del desarrollo.

Los ajustes a los precios y tarifas se harán en forma selectiva y flexible, adecuándolos conforme a la evolución de la estructura de costos y las decisiones de política económica. Los ingresos provenientes de bienes comerciables internacionalmente se modificarán de acuerdo con las variaciones en su precio internacional y el tipo de cambio.

Con el propósito de fortalecer el presupuesto de divisas, se propiciará el incremento de las exportaciones a partir de una visión estratégica que busque establecer vínculos comerciales duraderos con el exterior, formalizando convenios a largo plazo que aprovechen las ventajas geográficas y económicas del país, y las derivadas de las inversiones y estímulos públicos.

La sustitución de importaciones mediante la utilización prioritaria de insumo, partes y tecnológicas nacionales tendrá que impulsarse en las diversas etapas de los procesos productivos, a través del estímulo a su generación. Se orientarán bolsas de subcontratación de partes e insumos nacionales, incorporando procesos de adaptación, recuperación y reuso de partes importadas y escasas.

Por otra parte, tendrán que reducirse las importaciones de las empresas públicas a los márgenes estrictamente indispensables, aprovechando su poder de compra como instrumentos para la apertura de nuevos mercados en el exterior.

Respecto a la deuda interna y externa de las empresas públicas, se continuará con la renegociación de los pasivos, buscando mayores periodos de gracia en los pagos de capital y mejores plazos y condiciones de los créditos, en estrecha coordinación con las autoridades financieras nacionales.

6.3.3.6. Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

En el marco de la modernización administrativa, la reordenación de las empresas públicas tiene de conciliar su autonomía y responsabilidad operativa, administrativa y financiera, con las fa-

cultades en materia de coordinación de los distintos niveles de autoridad de la Administración Pública centralizada.

Por tanto, las empresas públicas se sujetarán a un esquema claro de relaciones que defina mecanismos de conducción, coordinación y comunicación para evitar duplicidades y darles una mayor coherencia operativa y directiva.

Para llevar a cabo adecuadamente las tareas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en las empresas del Estado, éstas se ajustarán a normas generales y específicas que determinen los ámbitos y alcances de participación de los distintos niveles de la Administración Pública, de las propias empresas públicas, de las dependencias coordinadoras de sector y de las dependencias globalizadoras.

En esta forma se buscará el desarrollo de la autonomía y capacidad decisoria y operativa de las entidades, mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno y de dirección: Se propiciará también la adopción de un papel más activo de las instancias de coordinación sectorial, para fortalecer su autoridad y capacidad administrativa y de coordinación.

Las empresas públicas tendrán que responder a los principios de probidad y transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad les ha encomendado para su administración, y apoyar la consecución de los objetivos nacionales.

6.4. La política de financiamiento del desarrollo.

En los próximos años, la política económica se propone hacer frente a los requerimientos de financiamiento del desarrollo, sin excesiva creación monetaria y con una menor utilización relativa del crédito externo, estableciendo un equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles. Para ello, de acuerdo a las orientaciones que ha definido la estrategia económica y social del Plan, se requiere, por un lado, fijar y ejercer el gasto en estricto apego a las prioridades del desarrollo y, por el otro, fortalecer y canalizar eficientemente el ahorro interno y reorientar las relaciones financieras con el exterior. Este apartado define los Lineamientos que permitirán alcanzar estos objetivos, los cuales se precisarán e instrumentarán en el programa nacional de financiamiento del desarrollo.

6.4.1. Diagnóstico.

Las necesidades sociales por atender, los requerimientos de infraestructura derivados de un rápido proceso de urbanización y la ampliación y modernización del aparato productivo y distributivo han exigido esfuerzos crecientes de inversión. En este proceso hubo una participación conjunta, y en buena medida complementaria, de la inversión pública y privada, que fue posible gracias a la evolución favorable del financiamiento interno y externo.

En los años sesenta, se logró un crecimiento sostenido de la actividad y una captación importante de recursos a través del sistema bancario, en parte como resultado de la estabilidad que propició la política económica.

Desde mediados de este periodo, la concentración de la inversión pública en proyectos de ampliación de la planta productiva, intensivos en capital o de larga maduración, y la mayor participación de la construcción residencial en la inversión privada contribuyeron a elevar los requerimientos de inversión fija bruta pasó del 17.3 por ciento del producto interno bruto en 1960 al 4.1 por ciento en 1980.

Frente al aumento en la inversión total, a su orientación sectorial y decreciente productividad, y también debido a cierto desperdicio de recursos por el ritmo, tamaño y modalidades

de control de la inversión pública en algunos proyectos, el crecimiento del ahorro interno no ha sido suficiente, a pesar de su participación significativa en el producto. En los años setenta el ahorro externo contribuyó en promedio con cerca del 12 por ciento de la formación bruta de capital, llegando a representar en algunos años cerca del 18 por ciento.

El crecimiento del ahorro interno se ha apoyado en la rápida expansión y modernización del sistema financiero, particularmente en los años sesenta. A partir de 1973 aparece una inflación de dos dígitos, iniciando un proceso de desintermediación financiera, que culmina en 1976 y 1977, debido a cierta falta de flexibilidad en las tasas de interés. De 1978 a 1981 se incrementa la intermediación financiera como resultado de una política activa de tasas de interés positivas en términos reales. Sin embargo en 1982, ante un cuadro de inestabilidad macroeconómica, con inflación aguda y problemas de confianza, se causa una importante desintermediación en el sistema financiero agravada por la alta liquidez de sus pasivos.

Como parte del esfuerzo para adaptar el sistema financiero a nuevas condiciones, a mediados de los años setenta se buscó flexibilizar la mecánica operativa de la intermediación financiera y modernizar el sistema bancario. Se instrumentaron tasas variables de interés, se simplificó el mecanismo de encaje legal, se transformó la banca departamental en banca múltiple y se impulsó al mercado de valores introduciéndose instrumentos innovadores como Cetes, Petrobonos y papel comercial.

La capacidad para generar ahorro por parte del sector público ha decrecido en los años setenta, como consecuencia de los rezagos en la política tributaria, de precios y tarifas, y de un crecimiento excesivo del gasto corriente y de los subsidios así como de una dinámica de la inversión no siempre acorde con lo programado. De esta forma, no obstante los significativos recursos que proporcionó el petróleo, el ritmo de endeudamiento interno y externo del sector público se aceleró notablemente, alcanzando en 1981 y 1982 niveles insostenibles. La creación de medios de pago se aceleró consecuentemente, al tiempo que el Estado, al absorber partes crecientes de los recursos crediticios, desplazó progresivamente a los sectores social y privados del acceso a los recursos financieros internos. Ello provocó racionamiento e incrementos en el costo del reducido crédito interno disponible.

Los niveles de endeudamiento externo alcanzados implicaron un servicio de la deuda creciente. El cambio brusco en las condiciones externas sufrido a partir de 1981, a raíz de la caída en el precio internacional del petróleo y del alza en las tasas de interés, ha hecho evidente la vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo apoyados excesivamente en el endeudamiento con el exterior.

6.4.2. Propósitos.

Ante las dificultades para recurrir al ahorro externo, se plantea adecuar las modalidades de financiamiento del desarrollo, a través del fortalecimiento de la capacidad de ahorro interno y de su canalización más eficiente.

La reorientación de los esquemas de financiamiento permitirá que se alcance la máxima creación de empleos permanentes con el ahorro disponible, en condiciones de estabilidad interna y menor dependencia del exterior.

Así, la estrategia económica y social fija tres objetivos principales para la política de financiamiento del desarrollo:

- Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno en moneda nacional, aumentando el ahorro del gobierno, de las empresas y de las familias y buscando su permanencia.

- Propiciar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.
- Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas.

La experiencia histórica demuestra que, en un contexto inflacionario, es sumamente difícil alcanzar niveles adecuados de ahorro y evitar distorsiones en su asignación. Por ello, el logro de los objetivos planteados aquí está estrechamente vinculados al abatimiento de la inflación, la estabilización de la economía y el crecimiento sostenido del ingreso y del empleo. La instrumentación congruente de las políticas de gasto público, de empresa paraestatal, fiscal, monetaria y financiera ayudará a consolidar la confianza de la comunidad en las instituciones financieras, en particular en el sistema monetario nacional, factor indispensable para la recuperación económica.

6.4.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.

Para asegurar el cumplimiento de estos tres objetivos, la política de financiamiento se conducirá de acuerdo a los siguientes Lineamientos generales.

6.4.3.1. Lineamientos para recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno.

El fortalecimiento del ahorro interno abarcará conjuntamente los sectores público, social y privado. Se elevará el ahorro público, tanto del sector central como el paraestatal, y se fomentará el ahorro social y privado, buscando su mayor permanencia y adecuada estructura dentro del sistema financiero.

Elevación del ahorro público para recobrar la capacidad de ahorro del sector público, será necesario además de racionalizar el gasto corriente del gobierno, elevar sus recursos propios. Entre los instrumentos que proveen recursos al sector público, destacan la política tributaria y los ingresos por la venta de bienes y servicios a través del sector paraestatal.

El sistema tributario es un importante instrumento de política económica para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de justicia social. La política tributaria se orientará a hacer más equitativa la carga fiscal entre personas, sectores y regiones; a promover una mejor distribución del ingreso; y a estimular significativamente la recaudación efectiva, estableciendo una mejor y más progresiva relación entre los ingresos no tributarios y tributarios y, dentro de estos últimos, entre impuestos directos e indirectos.

Uno de los propósitos principales de la política tributaria en la presente Administración será reducir sustancialmente la evasión. El esquema tributario actual, aunque perfectible en términos de una mayor equidad, está diseñado para captar mayores recursos de quienes más tienen. Sin embargo, la evasión fiscal distorsiona sus propósitos, al tiempo que la menor recaudación incide sobre la capacidad del Estado para compensar, a través del gasto público, la desigual distribución del ingreso. Por ello, reducir la evasión, a través de un mayor control de los causantes, en especial de los no cautivos, permitirá fortalecer el ahorro público y contribuir a dar mayor equidad a la carga tributaria. Con estos propósitos, se continuará en la modernización y actualización del sistema tributario. Para ello:

- se reforzará el aspecto administrativo de la recaudación, así como las reglas y sanciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- se avanzará en la globalización del ingreso de las personas físicas contribuyentes al impuesto sobre la renta;

- se generalizará el impuesto sobre la renta, eliminando las bases especiales de tributación en los casos en que éstas no se justifiquen;
- se actualizarán periódicamente las tasas de los derechos, de acuerdo a costos, y se revisarán los criterios para establecer productos y aprovechamientos, con el fin de que estos ingresos recuperen gradualmente su participación en la recaudación total;
- se continuará, mientras sea necesario, con la desgravación a los causantes de menores ingresos y la adecuación de las tasas para que aquellos con mayores ingresos sean quienes paguen más; para ello, el salario mínimo se seguirá utilizando como exención básica;
- se normalizará el régimen tributario de todas las empresas y organismos del sector público.

La política fiscal fomentará el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre. Se instrumentará una coordinación fiscal que sienta las bases de un sistema recaudatorio integral de impuestos federales, estatales y municipales, y que se traduzcan en un fortalecimiento conjunto de las finanzas de los tres niveles de gobierno.

La política de ingresos del sector paraestatal persigue rehabilitar el ahorro de la empresa pública, para que ésta pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo del país en condiciones de financiamiento sano.

Además, se corregirán distorsiones en los precios relativos para aumentar la eficiencia económica y la equidad social. Para ello:

- se adecuarán los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, a fin de que el ahorro público no dependa sólo de unas cuantas empresas; se mantendrán únicamente subsidios en aquellos bienes y servicios que tengan un claro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar de las mayorías; una vez superado el periodo de ajuste, las adecuaciones se harán de manera paulatina pero constante;
- se avanzará en la rehabilitación financiera integral de la empresa pública, mediante el establecimiento de normas y mecanismos de verificación y control de costos y resultados; se establecerán mecanismos adecuados de financiamiento de la empresa pública, evitando rigideces y rezagos.

Como resultado de las políticas interiores, se incrementarán los ingresos públicos como proporción del producto y se calcula que el ahorro consolidado del sector presupuestal alcanzará poco más del 20 por ciento del ahorro interno total y estará en condiciones de financiar la mitad de la inversión presupuestal en el periodo 1985-1988.

Fomento del ahorro social y privado.

Para fortalecer el nivel de ahorro interno total como proporción del producto y mejorar su estructura, se seguirá adaptando y modernizando el sistema financiero nacional. Se espera que este último responda a cambios en las circunstancias internas y externas, evitando una desintermediación financiera global; cuente con instrumentos variados en términos de riesgo, rendimiento y plazo y complementarios, tanto a nivel del ahorrador como al de los usuarios del financiamiento; alcance todas las actividades económicas del país.

Para estimular la generación de ahorro de los sectores social y privado, mejorar su composición y alentar su permanencia, se actuará de acuerdo con los siguientes criterios:

- se integrará una estructura de rendimientos coherentes con la evolución de la inflación, los plazos y los riesgos, que permitan premiar en especial al ahorrador

de menos recursos, cuyas posibilidades se ven en general limitadas al ahorro a través de instituciones financieras;

- se diseñarán instrumentos que fomenten la captación del ahorro de fuentes no tradicionales;
- se desarrollará el mercado de capitales, en especial el mercado de valores y de seguros en sus instrumentos de largo plazo; se inducirá, de esta manera, una modificación gradual de la estructura de plazos en los instrumentos de ahorro; adicionalmente, el mejor equilibrio del sistema financiero dará mayor profundidad y solidez al mismo y permitirá reducir los márgenes de intermediación, bancarios y no bancarios.

Como resultado de las políticas anteriores, se espera que el ahorro neto de los sectores social y privado aumente gradualmente su participación en el producto interno bruto.

6.4.3.2. Lineamientos para asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros de acuerdo con las prioridades del desarrollo.

La canalización de recursos presupuestales y crediticios deberá responder con eficiencia a las prioridades establecidas en la estrategia de desarrollo. La nacionalización de la banca ofrece la posibilidad de una mayor racionalidad en la asignación del crédito entre sectores y regiones. Para ello, se seguirán los siguientes criterios generales en la reestructuración de la banca:

- se agruparán los diferentes bancos en grupos lo suficientemente grandes para aprovechar las economías de escala potenciales, pero manteniendo la competencia entre los mismos;
- se seguirán criterios de desconcentración regional; asimismo, se inducirán regulaciones que aseguren una mejor distribución regional del crédito.
- se revisará la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de los recursos, y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros;

Como parte de las políticas anteriores y consecuencia del saneamiento de las finanzas públicas, se perseguirá reducir el financiamiento del gobierno a través del encaje legal. De esta manera se crearán las condiciones para que el encaje pueda ser utilizado principalmente como un instrumento de regulación monetaria, propiciando un mayor financiamiento del sector público por medio de emisión de valores gubernamentales.

Puesto que la banca administra los recursos que la sociedad deposita en ella, tiene la obligación de hacerlo de manera rentable y con criterios estrictos de eficiencia y honradez. Se promoverá un sistema de seguro sobre depósitos. Se buscará un rendimiento de mercado sobre las aportaciones patrimoniales a las instituciones de crédito. Los subsidios se financiarán de manera transparente, a través de partidas presupuestales y financiamientos explícitamente constituidos para dicho propósito en el presupuesto federal. Para lograr estos objetivos:

- los bancos de fomento se especializarán para la atención a sectores determinados;
- los fondos y fideicomisos financieros se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de fomentos más afín con sus propósitos;
- las tasas activas de la banca de fomento se ajustarán con flexibilidad, en función del costo de captación relevante de los fondos de que hace uso;
- el crédito de fomento se dará como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluirá asesoría técnica y extensionismo;

- los subsidios financieros se otorgarán con criterios de temporalidad y selectividad, evitando caer en la discrecionalidad;
- el crédito de la banca de fomento no se concentrará en unos cuantos deudores, discriminando contra el acceso de otros que, en principio, también se pretende beneficiar.

Con los criterios anteriores y de acuerdo con los propósitos del Plan, el sistema bancario canalizará cada vez mayores recursos reales a los sectores social y privado; esto permitirá, junto con otras fuentes, sostener el crecimiento previsto de la inversión y el consumo y reorientar el crecimiento de conformidad con la estrategia económica y social.

En congruencia con los apoyos financieros que otorgue la banca de fomento, la política de estímulos fiscales canalizará recursos únicamente a aquellas actividades que resulten prioritarias y rentables en términos sociales.

Se reducirá el número de estímulos fiscales, se simplificará su aplicación y se otorgarán de manera automática.

Se racionalizarán los incentivos fiscales con base en las siguientes prioridades: creación de empleo, producción y abasto de productos básicos, así como de desarrollo regional y fomento de las exportaciones.

6.4.3.3. Lineamientos para adaptar las relaciones financieras de México a las nuevas circunstancias internas y externas.

La política de deuda externa, tanto pública como privada, buscará una estructura de financiamiento que provea los recursos complementarios que requiere el desarrollo del país, sin poner en peligro la continuidad del crecimiento económico.

La política de endeudamiento externo girará, en el corto plazo, alrededor de su reestructuración y rehabilitación. En este horizonte, un endeudamiento adicional y marginal puede contribuir de manera significativa a distribuir mejor en el tiempo el ajuste económico necesario y aliviar los costos sociales correspondientes. La estrategia financiera de mediano plazo requiere seguir utilizando el crédito externo, de manera decreciente para complementar el financiamiento del desarrollo.

México continuará con su norma de pagar todas las obligaciones contraídas. A partir de la reestructuración de la deuda pública externa se ha recuperado la posibilidad de su manejo, evitando que se convierta en una variable demasiado rígida en el proceso de presupuestación y de ajuste de la balanza de pagos. Se proseguirá con la reestructuración de la deuda externa del sector privado, brindándole apoyo frente a los acreedores, asegurándola, sin subsidio contra riesgos cambiarios y permitiéndole distribuir en el tiempo las pérdidas ya sufridas.

Para lograr los propósitos anteriores:

- se seguirá mejorando el perfil de la deuda; ello requerirá mantener al mínimo el crédito de corto y mediano plazo, a fin de evitar problemas de liquidez para cubrir su vencimiento;
- se buscarán las mejores condiciones de endeudamiento, aumentando la contratación con organismos multilaterales; se procurará negociar que los recursos ya otorgados pero no desembolsados se ajusten a las nuevas prioridades de desarrollo;
- se diversificarán fuentes, mercados, instrumentos y monedas;

- se registrará y, en la medida posible, coordinará y orientará la contratación de la deuda privada externa, para lograr mejorar sus condiciones y garantizar la consistencia de su perfil con el de la deuda pública.

El manejo racional de la deuda externa permitirá aprovechar los beneficios del acceso de México al financiamiento internacional sin comprometer la soberanía del país y evitando presiones innecesarias sobre el uso de divisas por parte del aparato productivo.

6.5. Vinculación con la economía mundial.

La estrategia económica y social del Plan asigna una importancia prioritaria a la modernización y reorientación del aparato productivo, con el propósito de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional y, de manera más amplia, fortalecer la vinculación del país con la economía mundial. Frente a la necesidad de reducir la dependencia del endeudamiento externo, la expansión de las exportaciones no petroleras y del turismo se vuelve imperiosa para el desarrollo del país. Se aspira alcanzar tasas de crecimiento, respaldadas por una estructura económica capaz de generar los recursos en divisas necesarios para su desenvolvimiento, y menos vulnerable ante las fluctuaciones de la economía y el comercio internacionales.

El apartado define los Lineamientos que permitirán el logro de los anteriores objetivos. El Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior precisará, en el marco de la política económica internacional, las modalidades de instrumentación de dichos Lineamientos.

6.5.1. Diagnóstico.

Las dificultades por las que atraviesa actualmente el país responden, en cierta medida, a la ejecución de una estrategia de desarrollo que no consideró suficientemente la vinculación económica con el exterior entre los elementos objeto del proceso de planeación. Así, el endeudamiento externo, tanto público como privado, operó como variable de ajuste de la evolución económica interna y de compensación de las deficiencias estructurales de la planta industrial. En la mayoría de los casos, las exportaciones de productos manufacturados no fueron resultado de una estrategia de penetración permanente, de los mercados internacionales, sino, más bien, correspondiendo a excedentes que el mercado interno no podía absorber.

La política de sustitución de importaciones por etapas, la política activa de gasto de los años setenta y la sobrevaluación del tipo de cambio durante los largos periodos, han sido factores determinantes del carácter residual de las exportaciones y de la alta concentración de éstas en unos pocos productos muy sensibles a las fluctuaciones internacionales. Por otro lado, esas mismas políticas, al estimular las importaciones de bienes intermedios y de capital, provocaron una excesiva dependencia externa del proceso de producción. Esto convirtió, en forma recurrente, al sector externo en freno del crecimiento y, junto con un desfase entre el ciclo interno e internacional, provocó situaciones de crisis y devaluaciones de gran magnitud.

Con frecuencia, la política de protección comercial ha sido utilizada para compensar los efectos de la sobrevaluación del tipo de cambio. Asimismo, la política de incentivos y subsidios que se instrumentó para corregir el sesgo antiexportador en materia de productos manufacturados ha sido deficiente. Entre 1950 y 1982, las exportaciones, tanto primarias no petroleras como de producción manufacturados, han disminuido con relación a la producción interna y la demanda internacional.

Las medidas de liberación de comercio exterior tomadas en diferentes momentos, para racionalizar y aumentar la eficiencia del aparato productivo, tuvieron que modificarse cada vez

que se presentaron desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se impuso nuevamente un sistema generalizado de permisos previos a la importación y se aumentaron los aranceles. Si bien estas acciones tuvieron efectos positivos en el muy corto plazo, no corrigieron las causas de fondo del problema y provocaron patrones de protección que no correspondían a las prioridades sociales y productivas de largo plazo del país. Además, no se superó la extrema dependencia respecto de los bienes intermedios y los equipos importados, resultado de concentrar la sustitución de importaciones en los bienes de consumo final. Esto ha elevado en periodos recientes la vulnerabilidad de la economía con relación a las fluctuaciones internacionales, particularmente en cuanto al mercado internacional del petróleo y las tasas de interés externas.

A pesar de la existencia de una ley adecuada sobre la inversión extranjera directa, no se ha seguido siempre una política sistemática en la materia que aproveche definitivamente su contribución al desarrollo del país. En la práctica, las transnacionales han tendido con frecuencia a beneficiarse en sus países de origen y a generar ganancias excesivas a expensas de los consumidores nacionales. No se ha podido inducir efectivamente a este tipo de inversión a promover el desarrollo tecnológico nacional, a sustituir importaciones eficientemente o a generar exportaciones con un saldo neto positivo de divisas. Además, el proceso de mexicanización de las empresas con participación extranjera ha resultado, en muchos casos, ilusorio y ha tenido efectos indeseables sobre la concentración industrial, la política de precios y sobre los recursos disponibles para la inversión.

Estas deficiencias han resultado de una instrumentación demasiado casuística de la política de inversión extranjera, que se ha limitado a establecer su magnitud sin lograr inducir una orientación favorable. Con frecuencia, se ha reducido a una simple revisión de propuestas de inversión, establecidas conforme a la estrategia internacional de producción o de comercialización de empresas extranjeras, que no se adecuaron siempre a prioridades nacionales, sectoriales o regionales, reduciéndose el margen de negociación en la imposición de requerimientos de integración local o de cuotas de exportación. Estos últimos resultaron en muchos casos difíciles o imposibles de respetar.

6.5.2. Propósitos.

La recuperación de las bases del crecimiento y la reorientación estructural del desarrollo del país exige una vinculación más eficiente con la economía mundial, particularmente en materia de industria y comercio exterior, financiamiento externo, inversión extranjera y transferencia de tecnología. Así, la estrategia económica y social del Plan le fija tres objetivos principales a la política económica internacional del país:

- Ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones, reduciendo así la sensibilidad de la balanza comercial en relación con el ciclo económico interno y externo.
- Elevar al máximo la contribución neta de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior a la expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional, en este sentido, orientar la inversión extranjera directa de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo.

- Reorientar las relaciones financieras con el exterior, para proveer al país de los recursos financieros complementarios que requiera su proceso de desarrollo.

Estos objetivos deben perseguirse a través de esquemas de cooperación económica multilateral y bilateral, con un enfoque global y en una perspectiva de mediano plazo, que favorezca el desarrollo del país y una mayor estabilidad en su entorno internacional.

6.5.3. *Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.*

En este apartado se presentan los Lineamientos generales de política económica internacional que conducirá al logro de los objetivos en el ámbito del comercio exterior, de la aportación de recursos productivos y del financiamiento externo, respectivamente. Los criterios para la reorientación de las relaciones financieras con el exterior ya se han expuesto en el apartado sobre financiamiento del desarrollo. Sin embargo, se precisarán los Lineamientos que permitirán impulsar la cooperación económica internacional, como instrumento para coadyuvar a alcanzar en forma conjunta estos tres objetivos.

6.5.3.1. *Lineamientos para reorientar el comercio exterior.*

La política económica apoyará la racionalización del proceso de sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones no petroleras, con vistas a avanzar en la diversificación geográfica de las corrientes y alcanzar gradualmente un equilibrio dinámico en la balanza comercial. Se busca, por una parte, el incremento sustancial de las divisas disponibles para cumplir con los compromisos internacionales del país y adquirir materias primas e insumos indispensables para el buen funcionamiento de la planta productiva y, por otra, una mejor articulación entre la oferta nacional y la demanda interna. A diferencia del pasado, se impulsarán prioritariamente la sustitución de importaciones y el fortalecimiento de las exportaciones, en aquellos sectores y productos en los que existe una mayor eficiencia relativa para lograrlo. De esta forma, la composición de las exportaciones reflejará gradualmente la diversificación e integración creciente del aparato productivo, esto representará un cambio estructural considerable en la evolución del sector externo de la economía. Para ello, se actuará en tres niveles:

- en el nivel agregado, a través de una política cambiaria realista y de un *Manejo adecuado de la demanda interna*.
- en el nivel intersectorial, a través de la política comercial (mediante aranceles, cuotas y permisos), de la política (mediante impuestos y subsidios) y de la política de canalización selectiva del crédito, que logren establecer una estructura de protección efectiva más racional y congruente con las potencialidades y prioridades de desarrollo del país.
- en el nivel específico, a través de la atención de las deficiencias en materia de organización administrativa, transporte y comercialización que han significado una pérdida de competitividad con el exterior.

Manejo del tipo de cambio y de la demanda interna.

El tipo de cambio es uno de los principales instrumentos para lograr, de manera conjunta y equilibrada, una promoción diversificada de exportaciones y una sustitución eficiente de importaciones. Se mantendrá en niveles que representen un estímulo significativo para la producción interna de bienes comerciales con el exterior, sean éstos importables o exportables. Esto, aunado a una política apropiada de incentivos fiscales y de canalización selectiva del

crédito, propiciará una reorientación de los sectores abiertos al comercio internacional, hacia aquellas actividades en las que existan, actual o potencialmente, mayores ventajas comparativas en el país, y permitirá un fortalecimiento eficiente del sector externo. Para ello, la política cambiaria adoptará los siguientes criterios:

- se mantendrá durante los próximos años un tipo de cambio realista, tomando como referencia básica el valor actual del tipo de cambio en el mercado controlado;
- se mantendrá temporalmente el mercado dual de divisas para proteger la planta productiva y las transacciones prioritarias en el funcionamiento de la economía nacional; se inducirá, particularmente a través del reestablecimiento gradual de los equilibrios fundamentales de la economía, la convergencia de los dos tipos de cambio;
- se manejará en forma congruente la política de desliz del tipo de cambio y la fijación de las tasas internas de interés, de tal suerte que no existan posibilidades especulativas de arbitraje entre el mercado doméstico de capitales y el mercado de divisas;
- se reconstruirán en el Banco de México las reservas internacionales necesarias, para intervenir en el mercado de divisas con el propósito de estabilizar las posibles fluctuaciones erráticas.

El objetivo de abatir el equilibrio comercial con el exterior, requiere acciones coordinadas de manejo de la demanda agregada y de fomento de la oferta nacional, que permitan ir cerrando la brecha entre ambas. Por ello, el manejo de la demanda agregada se hará de acuerdo con la capacidad real de respuesta del aparato productivo, al tiempo en que ésta se ampliará y reorientará. Se seguirán los siguientes criterios:

- se adecuarán las políticas de gasto público y de financiamiento, a las necesidades de los programas sociales y productivos básicos y a las disponibilidades reales de recursos internos;
- se fortalecerá el ahorro interno y se inducirá una reorientación del aparato productivo, para elevar la capacidad de crecimiento y de generación de empleos de la economía, sin presionar y desequilibrar las cuentas con el exterior.

Como resultado del manejo del tipo de cambio y de la demanda interna, así como de la ampliación y reorientación de la oferta nacional, se espera reducir entre 1985 y 1988 el déficit corriente de la balanza de pagos a un promedio del 1 al 1.5 por ciento del producto interno bruto, a diferencia del 3,3 por ciento obtenido en el periodo 1971-1982.

Protección comercial y apoyos específicos a la exportación.

En estrecha coordinación con la política cambiaria y de manejo de demanda agregada, la política de protección comercial contribuirá al logro de los objetivos que se han definido para el sector externo. El equilibrio de la balanza de pagos se perseguirá fundamentalmente a través de las políticas de demanda y de tipo de cambio. Por otra parte, aranceles, cuotas y permisos se utilizarán para determinar la estructura relativa de protección entre ramas y orientar en la dirección deseada la asignación de recursos, de manera especial en el sector industrial. El realismo de la política cambiaria libera el potencial de la política de protección comercial, como instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo industrial. Para ello, se seguirán los siguientes criterios:

- se concederá la protección comercial, al igual que cualquier otro estímulo específico, con criterios claros de temporalidad y de acuerdo con los objetivos de la estrategia de reorientación del aparato productivo; creación de empleos, ge-

neración neta de divisas, superación de ineficiencias en el aparato productivo y promoción de la industria incipiente; el Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior precisará el esquema de racionalización gradual del nivel y, sobre todo, de la dispersión de la protección efectiva por ramas durante el periodo 1983-1988; por su parte, el programa integral de fomento a las exportaciones especifica el conjunto de acciones para convertir la actividad exportadora no petrolera en uno de los pilares del desarrollo industrial:

- se reordenará el actual sistema de permisos de importación, sustituyendo, para una parte importante de las fracciones del comercio exterior, por un sistema de aranceles; para las fracciones que queden sujetas a permisos previos, se harán explícitas las cuotas correspondientes y se dará transparencia a los mecanismos de asignación de los mismos; se aplicará, conjuntamente con el permiso previo, un arancel que evite la generación de ganancias monopólicas;
- se concentrará fundamentalmente el manejo de la protección vía permisos en las ramas de producción de bienes intermedios y de capital; se adecuará gradualmente el nivel de protección correspondiente, dependiendo de las condiciones internas y externas, y en el marco de esquemas de fomento que queden definidos en los respectivos programas integrales de desarrollo industrial;
- se instrumentará el gravamen al consumo suntuario a través de impuestos que incidan tanto sobre las importaciones, como sobre las compras internas; resulta inadecuado el uso de permisos de importación o aranceles con este propósito, ya que estimula de manera indeseada la producción interna de estos productos, la cual es intensiva en capital y en importaciones, genera poco empleo y reproduce las causas de la desigual distribución del ingreso;
- se simplificará considerablemente los actuales trámites para exportar e importar; se creará una sola ventanilla para todas las gestiones correspondientes, y en las aduanas cuando así proceda;
- se asegurará el acceso a la política de protección todos sus beneficiarios potenciales, a través de una mayor generalidad y automatización en su aplicación.

Paralelamente a la aplicación de estas orientaciones de política comercial, se otorgarán apoyos específicos de índole diversa para fomentar las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. En particular:

- se canalizarán en forma prioritaria apoyos crediticios; este instrumento ha cobrado importancia en el resto de los países, por lo que México también debe usarlo para no perder competitividad en los mercados mundiales.
- se agilizarán los procedimientos para la devolución de impuestos de importación temporal para actividades de exportación y de impuestos directos, tanto a los exportadores como a sus proveedores nacionales;
- se divulgará información acerca de las potencialidades de exportación y de sustitución de importaciones en los diferentes mercados; se organizarán ferias para dar a conocer los productos mexicanos y se participará en forma directa en los casos de difícil acceso a los mercados mundiales (artesanías, pequeña y mediana industrias, etc.), poniendo en contacto a compañías de exportación y productores;
- se dará trato preferencial a la carga de exportación mientras se fortalecen las relaciones entre los diferentes modos de transporte, se amplían las instalaciones de almacenamiento y se eleva la eficiencia de operación de las instalaciones portuarias.

Como resultado de las políticas anteriores, las estimaciones prospectivas del Plan sitúan a las exportaciones de bienes y servicios en alrededor del 20 por ciento del producto interno bruto en el periodo 1985-1988, mientras que las importaciones estarían significativamente por debajo (16-17 por ciento); esto contrastaría con la experiencia anterior a 1981, en que las exportaciones fueron en promedio menores a las importaciones; además, se lograría una sustitución más eficiente de éstas y una promoción de exportaciones diversificadas en los sectores en los que el país es relativamente más competitivo. Cabe señalar que las ventas petroleras al exterior representarían menos del 45 por ciento del total de exportaciones de bienes y servicios, a diferencia del 57 por ciento en 1982.

6.5.3.2. Lineamientos para elevar la aportación de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior.

En el proceso de expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional, se utilizarán de manera complementaria recursos del exterior tecnológicos administrativos y financieros y se orientarán de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo para elevar al máximo su aportación. Cuando resulte conveniente, estos recursos externos se obtendrán en forma separada, mediante esquemas de cooperación económica, organismos multilaterales de desarrollo o el acceso a los mercados internacionales de capital, en particular se reorientarán las relaciones financieras con el exterior de acuerdo con los Lineamientos que se han definido en esta materia. Cuanto sea más benéfico obtener estos recursos en forma conjunta, se utilizará la inversión extranjera directa.

La legislación en materia de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, establecida en 1972, proporciona, sobre la base de principios nacionalistas, un marco normativo adecuado, bajo la reserva de modificaciones menores, para orientar de manera flexible la aportación tecnológica, administrativa y financiera de la inversión extranjera, de acuerdo con las prioridades del desarrollo. Se considerará la inversión extranjera como complemento a la inversión nacional, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino en el marco mismo de la programación de mediano plazo. Manteniendo los principios básicos inalterables, la política dejará de ser meramente defensiva y se volverá activa y sistemática, promoviendo la generación de alternativas de inversión extranjera, según las exigencias que se deriven de las prioridades del desarrollo nacional. Para ello, se seguirán los siguientes criterios:

- se continuará manteniendo el marco legal de operación para la inversión extranjera directa que asegure su concurrencia complementaria y una contribución neta positiva a los objetivos nacionales de desarrollo, como consecuencia de la definición clara de las prioridades industriales en el marco de los programas de mediano plazo correspondientes; se buscará, en particular, la sustitución eficiente de importaciones en ramas seleccionadas, la generación de un presupuesto de divisas equilibrado o, incluso, superavitario, la producción de bienes y servicios a escalas internacionalmente competitivas y la cabal transmisión de tecnologías modernas y habilidades administrativas;
- se promoverá, mediante acuerdos globales de cooperación a mediano plazo con los países considerados como prioritarios por la política económica internacional de México, una definición bilateral de alternativas de coninversión que optimicen las aportaciones en términos de tecnologías, de recursos financieros y de apertura comercial, de acuerdo con los objetivos de reorientación interna

y externa del aparato productivo; la programación conjunta de estos proyectos desde su concepción hasta su instrumentación respetará los procedimientos normales de licitación de contratos;

- se promoverá una descentralización de las decisiones de autorización de inversión extranjera, según el tamaño de la operación y el capital social de las empresas involucradas, para agilizar los trámites correspondientes; la Comisión de Inversiones Extranjeras resolverá las solicitudes que les sean presentadas en forma ágil y eficiente, de acuerdo con el marco que le fija la Ley.
- se propiciará un tratamiento más flexible a empresas extranjeras medianas y pequeñas, cuyas inversiones y transferencias de tecnología acarrear menores riesgos de dependencia y pueden ser valiosas en los sectores agropecuario y en ciertas ramas de bienes de consumo y de capital.
- se mantendrá la política de no autorizar inversiones extranjeras en empresas mexicanas ya establecidas, salvo en casos excepcionales que correspondan a una contribución significativa en materia tecnológica, de balanza comercial o de fortalecimiento de la integración interna a través de procesos de subcontratación;
- se vigilará la efectividad de las operaciones de mexicanización; se utilizará racional y selectivamente en aquellos casos que ofrezcan elementos suficientes para estimar que la parte mexicana va a ejercer un control real sobre las decisiones de la empresa mexicanizada y que no ocurrirán efectos indeseables, en particular sobre las políticas de compra, los precios de transferencia y las decisiones tecnológicas.

6.5.3.3. *Lineamientos para impulsar la cooperación económica internacional.*

En el marco de los principios básicos de la política exterior, la cooperación económica internacional, tanto en el ámbito multilateral como bilateral, se orientará a lograr una interrelación con la economía mundial que eleve al máximo su contribución a los objetivos de la estrategia de desarrollo; apoyará en particular el fortalecimiento de las relaciones comerciales y la reorientación de la inversión extranjera de acuerdo con los Lineamientos antes definidos.

En el ámbito multilateral, los esfuerzos de México se orientarán a la búsqueda de reformas estructurales de un sistema económico inestable e injusto. Se perseguirá que la interdependencia política y económica se traduzca en un equilibrio entre derechos y obligaciones que garantice una mayor equidad y estabilidad en la gestión de la economía mundial y permita reducir la brecha entre los niveles de ingreso y bienestar de los países avanzados y de los países en desarrollo. Para ello, es importante lograr el reconocimiento del vínculo entre las dificultades económicas que enfrentan los países desarrollados y el equilibrio básico de la división internacional del trabajo, a fin de encontrar soluciones permanentes a los problemas estructurales de las relaciones norte sur.

El estancamiento actual del proceso de negociación global se debe principalmente al persistente desacuerdo sobre el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los organismos especializados, en particular los del sector monetario y financiero, que son controlados por los países desarrollados.

En general, es necesario que los países industrializados comprendan que sin una apertura mayor de sus mercados a los bienes y servicios exportados por los países en desarrollo, difícilmente podrán contar éstos con las divisas necesarias para cumplir sus compromisos financieros. Se perseguirá definir, en coordinación con otros países en desarrollo, nuevas propuestas

de negociación, innovadoras y factibles, que permitan el acercamiento de posiciones. Con este propósito, se actuará de acuerdo con los siguientes criterios:

- se buscará a lo largo del decenio, en relación con los alimentos y el desarrollo agrícola, lograr el apoyo técnico y financiero internacional suficiente para los esquemas nacionales y regionales de producción;
- se promoverán acciones internacionales concertadas y eficaces que aseguren una transición energética ordenada; México, como actor importante en el mercado petrolero mundial y como país que cuenta con un sector energético nacional moderno y diversificado, fortalecerá su capacidad de intervención en el mundo de la energía, manteniendo un diálogo abierto con los principales exportadores de petróleo.
- se abogará en favor de una reestructuración mundial de las actividades industriales que evite que el redespigue emprendido por los países avanzados impida, en los países en desarrollo, una industrialización más integrada y autosostenida; se buscará concluir cuanto antes los procesos de negociación actualmente en curso para establecer códigos internacionales de conducta en materia de transferencia de tecnología y actividades de las empresas internacionales; se propugnará por un incremento de recursos internacionales; posición de los países en desarrollo para el fortalecimiento de su infraestructura científica y tecnológica;
- se perseguirá, en el plano internacional la instrumentación de políticas financieras destinadas a acelerar la reactivación de la economía de los países industrializados y la transferencia de recursos reales a aquellos en desarrollo; se promoverán iniciativas que permitan obtener créditos con plazos más amplios y criterios de condicionamiento que posibiliten un ritmo adecuado de crecimiento en los países en desarrollo; esto hace necesario el apoyo a esquemas y políticas que hagan más efectivo el control de las instituciones oficiales internacionales sobre los flujos financieros de origen privado y den una mayor participación a los países en desarrollo en la toma de decisiones en dichas instituciones.

En el ámbito bilateral, se conducirán las negociaciones correspondientes para conseguir una mayor integración de la cooperación técnica en el tratamiento conjunto de los diversos sectores que componen la relación económica bilateral, redefiniendo los elementos de la aportación mexicana y orientando la del país con que se trata de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional. En particular, se actuará de acuerdo con los siguientes criterios:

- se buscará reducir los desequilibrios comerciales y financieros de México con sus clientes y proveedores, contribuyendo a racionalizar el ciclo comercio-finanzas y fortalecer la capacidad de pago del país;
- se propiciará la diversificación de mercados, fuentes de financiamiento, y tecnología e inversiones, a fin de fortalecer la vinculación de la economía nacional con el exterior;
- se promoverá la celebración de convenios-marco, a efecto de regular el intercambio global en materia de cooperación económica, científico-tecnológica y cultural en una perspectiva de mediano plazo;
- se aprovechará la complementación entre la economía mexicana y la de otros países más avanzados a fin de alcanzar nuevos estadios de desarrollo industrial;

- se fomentarán acciones y acuerdos de cooperación en el ámbito industrial, tecnológico y de comercio exterior con países de niveles similares de desarrollo industrial, que permitan complementar esfuerzos y aprovechar el poder de negociación conjunto en el ámbito multilateral.

6.6. Capacitación y productividad.

La productividad es un medio no sólo para producir más y fortalecer la competitividad con el exterior, sino también para lograr un mejor reparto de la riqueza y aumentar los niveles de bienestar social. Es importante que los aumentos de productividad se distribuyan con equidad para que trabajadores y empresarios estén igualmente motivados en incrementarla. Por ello la política de capacitación le está estrechamente vinculada; la capacitación aparte de facilitar la obtención de mayores rendimientos en las empresas, permite elevar el bienestar, por los ingresos superiores y la movilidad social a que dan lugar mejores niveles de calificación de la mano de obra y mejores sistemas de organización del trabajo.

La movilización y la proyección del potencial de desarrollo nacional requieren ineludiblemente de políticas ambiciosas de capacitación. Sin embargo, para que la capacitación y el desarrollo se refuercen mutuamente, es necesario lograr un equilibrio adecuado entre ambos. Si para el grado de desarrollo alcanzado la capacitación es insuficiente, ésta se convierte en estrangulamiento para un desarrollo mayor. Si la capacitación no se relaciona con las oportunidades que para su ejercicio ofrece el desarrollo alcanzado, habrá derroches de recursos. Así, la capacitación es a la vez resultado y condición del desarrollo.

6.6.1. Diagnóstico.

La heterogeneidad que caracteriza al aparato productivo, se manifiesta particularmente en una gran disparidad en los niveles de productividad entre ramas productivas y entre las unidades productoras de todos los sectores y regiones.

Esta heterogeneidad no debe interpretarse, sin embargo, de manera que se considere deseable que las unidades productoras en situación aparentemente desventajosa adopten los patrones tecnológicos y organizacionales de las más avanzadas. En realidad, el aparato productivo está caracterizado por bajos niveles de productividad como consecuencia no sólo de la deficiente capacitación y adiestramiento de la mano de obra, sino además, del uso de tecnologías inadecuadas tanto social como regionalmente, de la naturaleza de mercados de bienes de insumos que restringen la difusión de mejoras de productividad y de formas inapropiadas de organización de obstaculizar su dinamismo.

Se observa que el sector primario tiene los niveles de productividad más bajos de la economía mexicana.

Dentro del mismo, la agricultura manifiesta los niveles más deprimidos. En este sector, los principales factores que limitan el incremento de la productividad son los relativos a utilización inadecuada de insumos, reducido empleo de implementos modernos, insuficientes centros de investigación y experimentación, uso de técnicas obsoletas de producción, insuficiente infraestructura física, escasez de agua y utilización inadecuada del suelo.

Con referencia a la capacitación, ésta es escasa o nula, adoleciendo de las características de insuficiente asistencia técnica, desorganización de productores, y falta de intercambio entre ellos sobre nuevas técnicas y planes de producción.

En el sector secundario, la industria extractiva presenta una situación totalmente opuesta a la del sector primario; en promedio, su indicador de productividad es casi tres veces el nacional, debido básicamente a la influencia que representa la extracción de petróleo.

El análisis de la productividad en la industria de transformación, por el gran número de actividades que incluye, se vuelve complejo y difícil, pero a la vez revelador de nuestra realidad económica. Así, la situación de productividad que se presenta en una gran proporción de empresas pequeñas y medianas se caracteriza por no producir con la eficiencia debida, carecer de esquemas adecuados de organización y administración, no disponer de criterios de productividad nacional y regional por sector y rama industrial, desconocer técnicas de planeación integral, no contar con técnicas para elaborar programas de comercialización, necesitar de financiamiento y, sin embargo, enfrentar excesivos requisitos para ser consideradas sujetos de crédito.

El sector terciario presenta una situación dual; existen ramas que en su conjunto tienen niveles de productividad elevados y tasas de crecimiento superior al promedio nacional, como son comercio, comunicaciones, servicios profesionales y alquiler de inmuebles; mientras que otras ramas, como las actividades de servicios personales y el pequeño comercio, tienen niveles de productividad superados por todas las demás actividades, a excepción de las primarias. Esto es grave debido a que son precisamente estas últimas las que absorben a un porcentaje elevado de los trabajadores de los sectores informales urbanos.

En el caso del sector público, muchas de sus funciones y de los servicios que presta podrían realizarse con cantidades menores de recursos o con mejores combinaciones de ellos.

Desde el punto de vista regional, los desequilibrios que se manifiestan entre las entidades federativas no se pueden resolver a corto plazo, por lo que sí es urgente y necesario hacer de inmediato, es atender en forma prioritaria los problemas de productividad que afectan a algunas entidades, para reducir la brecha que las separa de las de mayor desarrollo relativo.

Los bajos niveles de productividad que afectan a amplios sectores de la economía se aplican básicamente por la subutilización de recursos o por la calidad insuficiente de ellos, incluidos los sistemas de organización del trabajo.

En cuanto a esto último, en la Reunión Nacional de Consulta Popular, se señaló que la capacitación de la mano de obra ha sido en ciertos aspectos inadecuada, lo que se refleja fundamentalmente en la desvinculación que hay entre las oportunidades de capacitación y los requerimientos de mano de obra calificada por parte de la estructura productiva.

Tal desvinculación no sólo limita los niveles generales de productividad sino que, además obstaculiza la expansión de sectores estratégicos tales como los de comunicaciones y transportes, electricidad, construcción, actividades extractivas y agropecuarias, y particularmente en la pequeña y mediana empresa.

Los desequilibrios existentes entre la estructura de la oferta y de la demanda de mano de obra calificada son atribuibles a la falta de un marco de referencia para la instrumentación de acciones de capacitación de instituciones públicas y privadas. Lo que ha dado lugar a la dispersión y superposición de esfuerzos en esta materia.

La subutilización de instalaciones en unos casos y la falta de recursos en otros, la discriminación regional en cuanto a la disponibilidad de servicios de capacitación, el desaprovechamiento de centros de trabajo, el predominio de esquemas formales escolarizados en la capacitación para el trabajo que imparte el sistema educativo, y la ineficacia de mecanismos para hacer cumplir la legislación vigente en cuanto a las obligaciones de las empresas, han sido los otros determinantes principales de la falta de una estructura de oferta de recursos humanos apropiada.

6.6.2. Propósitos.

El propósito general de la política de capacitación y productividad es obtener mayores niveles de utilización de los recursos de la economía, para propiciar la solución de los problemas es-

tructurales que padece, tales como la desigualdad social y regional y la insuficiencia de ahorro y divisas. Para este objetivo se establecen las siguientes prioridades:

- Resolver los desequilibrios entre la estructura de la oferta y demanda de mano de obra calificada, mediante una mayor disponibilidad de oportunidades de capacitación y adiestramiento a todos los niveles requeridos, con el propósito de ampliar el acceso de la población a los empleos productivos. Se pondrá especial cuidado en aquellos sectores intensivos en mano de obra calificada.
- Garantizar que los mayores niveles de productividad así generados se distribuyan más equitativamente entre los factores de la producción y entre las regiones, propiciando para ello una mayor vinculación de aquéllos con el salario.
- Disminuir los efectos negativos que puedan generar entre mayores niveles de productividad y de empleo.
- Orientar los cambios de la productividad en forma selectiva, considerando las características que la determinan y la dirección de la transformación estructural que se ha planteado en la estrategia de desarrollo.
- Reducir los diferenciales de productividad entre ramas de actividad, estratos empresariales y regiones del país, para así disminuir los diferenciales de ingresos laborales entre los mismos.

6.6.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.

Hay dos líneas generales y simultáneas de acción: una, con la que se intenta resolver la problemática que en torno a capacitación y productividad, surge como consecuencia de cambios coyunturales; y otra, que establece las bases para lograr mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad del aparato productivo y garantizar, para su desempeño futuro, la disponibilidad oportuna y suficiente de recursos humanos calificados.

La primera estrategia consiste en el conjunto de acciones que permiten al sistema productivo hacer frente a cambios imprevistos o bruscos en la situación económica internacional o nacional, en el desarrollo tecnológico o en las condiciones internas de la producción. Ello implica la necesidad de modificar significativamente los niveles de productividad y la disponibilidad de recursos humanos calificados en sectores y regiones específicos, ya sea temporal o permanentemente. Dentro de su esfera de acción, esta estrategia se orienta a minimizar los efectos negativos que sobre la producción y el empleo puede tener una evolución coyuntural desfavorable y, análogamente, aprovechar mejor la aparición de situaciones ventajosas. En el corto plazo, los Lineamientos estratégicos de carácter coyuntural tendrán mayor importancia que los dirigidos a consolidar la estructura productiva.

La estrategia de capacitación y productividad para el cambio estructural consiste en orientar las mejoras en la productividad en forma selectiva, mediante el establecimiento de criterios para la identificación de combinaciones de recursos productivos y a la localización de actividades que maximicen el nivel de productividad alcanzable; ello contribuirá a la integración del aparato productivo nacional y formas de especialización en el plazo que fortalezcan nuestro mercado interno y permitan un mejor comercio exterior.

6.6.3.1. Capacitación.

Lineamientos para fortalecer el marco jurídico de la capacitación.

- Realizar los cambios que permitan adecuar las atribuciones de las instituciones relacionadas con la capacitación, con la finalidad de definir, integrar e instrumen-

tar un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, que elabore Lineamientos, diseñe e instrumente programas, determine fuentes de financiamientos y delimite responsabilidades de los sectores público, privado y social.

- Promover el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de empleo y capacitación.
- Crear sistemas de promoción y certificación que permitan al capacitado tener mayor movilidad y seguridad en su correspondiente mercado de trabajo.
- Estudiar, conforme a las propuestas definidas en el Foro de Capacitación y Productividad y a los planteamientos de la reunión de consulta popular sobre empleo, capacitación y productividad, la posibilidad de ampliar la Ley Federal del Trabajo para que se establezca un marco legal en materia de capacitación y adiestramiento de la población del sector informal urbano.
- Hacer efectivo el derecho a la capacitación y a la información sobre mercados de trabajo y de servicios de capacitación para los trabajadores asalariados, y establecer los mecanismos para extender los programas de capacitación, conforme a los requisitos sectoriales de mano de obra y a las expectativas de progreso de los trabajadores.

Lineamientos para reforzar los esquemas de financiamiento de la política de capacitación.

- Establecer sistemas de capacitación y adiestramiento financiados por las empresas y regulados por el Estado, que tomen en cuenta la naturaleza del contexto regional en que se diseñarán las acciones de capacitación y productividad para fomentar la descentralización y desconcentración de las actividades en la materia, propiciando una mayor participación de las autoridades locales y estatales en la programación y ejecución de las acciones correspondientes.
- Elevar la calidad de la capacitación, mejorando su control y estableciendo formas permanentes de financiamiento, a fin de depurar y dar continuidad a los programas.

Lineamientos para vincular el desarrollo científico y tecnológico a los programas de capacitación.

- Aprovechar mejor la capacidad instalada para educación científica y tecnológica y acercar los esquemas educativos formales a los requerimientos de la planta productiva.
- Orientar el esfuerzo de las dependencias y entidades del sector laboral o crear tecnologías de reproducción y autoaplicación, que posibiliten extender las acciones de los agentes capacitadores.
- Considerar en los programas de capacitación y adiestramiento como acciones prioritarias, las referidas a la incorporación de tecnologías, conforme a los requerimientos que demanda la adecuación del proceso de producción a los objetivos de desarrollo, en un marco que considere los patrones socioculturales, económico locales, así como los recursos naturales a explotar.

Lineamientos para coordinar acciones de los sectores público, privado y social en materia de capacitación.

- Incluir en los programas de capacitación elementos de organización y administración tanto social del trabajo como de las unidades productivas.

- Promover con los sectores el establecimiento de mecanismos para que el trabajador participe de los beneficios de su mejor calificación; particularmente a través de un crecimiento en los salarios, vinculando la capacitación a un sistema escalafonario.
- Difundir, de acuerdo con las propuestas del documento síntesis del Foro de Capacitación y Productividad, el sistema rector de la capacitación del sector público en y para el trabajo, a fin de sentar las bases de una mayor coherencia de la función capacitadora.
- Formular, en concordancia con las recomendaciones del foro, un programa de capacitación para el desarrollo rural que limite el proceso de expulsión de mano de obra del medio, y que garantice al trabajador rural posibilidades de superarse a través de su incorporación a las diferentes modalidades de formación.
- Estructurar programas específicos de capacitación para la pequeña y mediana empresa que, según se sugirió en el mismo foro, permitan al trabajador disponer de medios de superación a través de diversas modalidades de formación, y a la empresa contar con mayores niveles de adiestramiento en sus cuadros técnicos y directivos.
- Coordinar las acciones de los sectores en el diseño de programas que permitan fomentar y aprovechar las potencialidades creativas y productivas así como la inventiva de la comunidad organizada.
- Propiciar la coordinación entre los correspondientes organismos de los sectores público, privado y social, de modo que abarquen servicios de capacitación y adiestramiento, tanto para los trabajadores contractuales, como de los sectores informales urbanos y tradicionales rurales.
- Concertar acciones con los sectores privado y social para aprovechar las instalaciones de las unidades productoras como establecimientos de capacitación.

6.6.3.2. Productividad.

Lineamientos de productividad en sectores específicos.

- Instrumentar y promover programas que permitan incrementar la productividad del sector público, particularmente en el Gobierno Federal, mediante una más racional utilización de los recursos.
- Promover acciones que propicien una mayor eficiencia en los rubros productores de los satisfactores básicos y estratégicos para que los bienes y servicios lleguen, en calidad y precio accesible, a la mayoría de la población.
- Considerar que las distintas políticas del sector público tomen en cuenta: en lo fiscal, la orientación del otorgamiento de estímulos en forma selectiva conforme a los objetivos y metas de productividad y empleo; en lo crediticio y monetario, la orientación de apoyos preferenciales para cubrir objetivos de productividad; en ciencia y tecnología, la promoción de la investigación científica y tecnológica conforme a los requerimientos de productividad; y finalmente, la instrumentación de políticas especiales que fomenten la organización entre productores con el propósito de elevar eficiencia y productividad.

Lineamientos para vincular el desarrollo tecnológico a los programas de productividad.

- Impulsar la investigación para el desarrollo de tecnologías adecuadas a la disponibilidad de recursos, conforme a las prioridades productivas nacionales, para

inducir mayores efectos multiplicadores en cuanto a mejorar en forma selectiva los niveles de productividad en los sectores y ramas estratégicos, considerando su ubicación en el espacio nacional y la integración de mercados regionales.

- Adoptar las tecnologías disponibles que sean adecuadas a la dotación de factores productivos del país y a las prioridades nacionales y así como promover su correcta utilización.

Otros Lineamientos específicos.

- Orientar el manejo de los instrumentos de política para propiciar la completa utilización de recursos escasos que son complementarios al uso de la mano de obra calificada.
- Promover las modificaciones legales para que en las empresas se establezca la obligación de constituir
- Comisiones Mixtas Únicas que atiendan las necesidades de capacitación y productividad y elaboren programas de seguridad, higiene y abatimiento de riesgos de trabajo.
- Promover la participación de los sectores en apoyo a formas de organización social para el trabajo y a la formación de organizaciones de cooperativas, empresas comunales y servicios comunitarios, así como la creación de empresas de autogestión para asegurar la distribución equitativa de los beneficios de la productividad entre los factores de la producción.
- Promover la mayor vinculación posible entre niveles de productividad y salario.
- Implantar programas de productividad en la empresa pública adecuados a sus requerimientos y promover condiciones que favorezcan la difusión del progreso tecnológico y de las ganancias de productividad.
- Fomentar acciones que propicien una mayor eficiencia de las pequeñas y medianas empresas.

Capítulo Séptimo

Política Nacional

Sumario.

En este capítulo se definen los objetivos de empleo y distribución del ingreso, y se plantean los propósitos y las líneas de acción correspondientes en los renglones de las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente.

Así, se destaca que, avanzar hacia una sociedad igualitaria es un propósito fundamental del Plan. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso son fundamentales en este contexto, y constituyen los elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social. En esta materia, se presentan las políticas que se orientan, en estrecha relación con las acciones de fomento y regulación del crecimiento económico, a mejorar el bienestar en sus distintos componentes.

Para ello, la política social dará especial atención a los siguientes objetivos.

1. Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, para lo cual se actuará de acuerdo con los siguientes

tes Lineamientos: consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva y el empleo; fortalecer el servicio nacional de empleo; ampliar y simplificar el acceso a los apoyos que el Estado concede a las actividades económicas; otorgar estímulos específicos a la pequeña y mediana industria; fomentar en paralelo la asociación y agrupación de pequeñas y medianas empresas; apoyar la organización de unidades sociales de producción, de distribución o de crédito; fomentar en particular la organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social; propiciar la participación de los productores, en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo; ampliar y consolidar acciones de protección al salario; modernizar el conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo y promover que la negociación colectiva amplíe su cobertura de trabajadores.

2. Combatir el rezago social y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. Las medidas tendientes a combatir el rezago social y la pobreza, darán prioridad a mejorar la situación de los campesinos más pobres, y de los grupos urbanos desprotegidos. Se fortalecerán las condiciones de organización social para aprovechar plenamente los recursos existentes en las zonas rezagadas y lograr que los productores rurales tengan un mayor grado de control sobre sus procesos de producción y comercialización.

La educación y la cultura inducen al desarrollo, lo promueven y a la vez participan de él. El progreso educativo y cultural resulta así decisivo para avanzar hacia el bienestar económico y social. Por ello, se plantean como propósitos fundamentales para el sector educativo; promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios relacionados con éstos.

El cumplimiento de estos propósitos implica que en la estrategia sean prioritarias las medidas encomendadas a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio; relacionar adecuadamente la educación al sistema productivo; alfabetizar al mayor número posible de mexicanos hasta ahora privados de este servicio; atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados para todos los mexicanos; acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización; otorgar al deporte y a la recreación el lugar que deben tener en la sana integración mental y física del individuo y de la sociedad. Los elementos centrales de la estrategia representan la intención de consolidar la política educativa y cultural para lograr un mejor equilibrio entre la cantidad de los servicios y la calidad con que se ofrecen, enfatizando necesariamente este último aspecto.

Dentro de las acciones programáticas que se llevarán a cabo, resaltan aquéllas orientadas a impulsar la formación, superación y actualización del magisterio; revisión de planes de estudio, coordinación interinstitucional, integración de la educación básica, promoción de la educación para adultos y disminución sustancial del analfabetismo, descentralización y fuentes alternativas de financiamiento.

En materia de alimentación y nutrición, la orientación estratégica radica en considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta

el consumo. Para estos efectos, los programas específicos comprenden una amplia gama de acciones que incidirán en una reorientación de las pautas de producción, distribución y consumo, dentro de un esfuerzo colectivo que implicará fortalecer la corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto y de los agentes y sectores económicos que participan en la producción primaria, transformación y comercialización.

Dentro de los programas sociales cuya orientación se establece, se encuentra el relativo a la salud, que persigue los siguientes propósitos: tender al logro de una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país; mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados; contribuir, con respeto integro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social, y promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

La orientación estratégica que al respecto se adoptará, se sustenta en cinco grandes áreas: acciones preventivas; reorganización y modernización de los servicios; consolidación del sistema; reorganización de la asistencia social; y formación, capacitación e investigación.

Estos Lineamientos estratégicos, apuntan al mejoramiento de las condiciones de salubridad general del país así como el impulso de la actividad preventiva. Desde la perspectiva administrativa, la estrategia está orientada a la consolidación de un sistema integral así como a la desconcentración y descentralización de los servicios. Se contemplan acciones específicas orientadas a incrementar la productividad y la eficacia en el manejo de los recursos del sector.

El sistema de seguridad social pretende aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y de su familia.

Los propósitos que tenderá a cumplir a fin de contribuir a mejorar el bienestar de la población y el nivel de vida de los mexicanos, son promover acciones que permitan que la totalidad de la población, con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social; fomentar el mejoramiento sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y, ampliar la cobertura de los servicios.

Los Lineamientos estratégicos para cumplir con dichos propósitos se centran en los siguientes puntos: mejorar y modernizar la administración de los servicios; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las prestaciones y servicios, utilizar racionalmente los recursos financieros; establecer esquemas de coordinación interinstitucional y diseñar mecanismos para ampliar la cobertura de la seguridad social integrando a los trabajadores no protegidos.

En materia de desarrollo urbano, la política plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas. El ordenamiento urbano implica consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros urbanos alternativos, y distribuir territorialmente los servicios satisfactorios vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa. Al interior de los centros de población se buscará controlar el uso del suelo y orientar el crecimiento.

La vivienda es una necesidad básica y es un elemento clave del desarrollo social. Por ello, la política de vivienda procurará alcanzar los siguientes objetivos: apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, y modificar las bases del proceso de desarrollo social, así como orientar las acciones de los sectores público, privado y social por medio de la acción popular concertada.

Por otra parte, la política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia. Las orientaciones de estrategia proponen sustraer de la especulación el suelo urbano e impulsar la construcción de infraestructura, así como la autoconstrucción. Se realizarán acciones de fomento al desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas y adecuadas social y regionalmente. Replanteamiento de los sistemas de financiamiento y una mejora en la coordinación administrativa.

Finalmente se establece que la salud física y mental de los mexicanos, así como la calidad de sus prácticas recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre guardan una estrecha vinculación con la capacidad de la sociedad para establecer relaciones económicas y tecnológicas racionales con su medio ambiente. En el marco de esta consideración, se contempla como otra estrategia de carácter eminentemente social al ecología y el medio ambiente. Al respecto, las directrices se orientan a impulsar la investigación, la capacitación, así como a crear mecanismos de restauración y prevención de la degradación ecológica. Dentro de las acciones que se contemplan destacan por su importancia: ordenamiento ecológico del territorio, conservación de suelos, control de calidad del aire, sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos y actualización y complementación de normas y reglamentos.

7. La política social.

La sociedad igualitaria es demanda original de la Revolución Mexicana. La lucha por una mayor igualdad ha sido un elemento constante en la historia de México y motivación principal de los grandes movimientos populares del país.

La sociedad igualitaria constituye la finalidad última del desarrollo. El objetivo no es ni podrá ser la uniformidad de todos: ello limitaría la vocación. La lucha por la igualdad significa acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos, y ampliar las capacidades y las oportunidades de superación, de forma que en las palabras de Morelos. "las distinciones se originen sólo en el vicio o la virtud".

La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población, se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente. Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis.

La estrategia del Plan ha definido las orientaciones que persiguen ese propósito, la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido que vaya generando los empleos que requiere la población, una política explícita de redistribución del ingreso entre personas y regiones, y la atención prioritaria de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos.

En este capítulo se precisan las orientaciones anteriores. En el marco de la política social, se definen los objetivos de empleo y distribución del ingreso, se plantean asimismo los propósitos y las líneas de acción correspondientes en los renglones de las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, medio ambiente y desarrollo urbano y vivienda.

7.1 Los objetivos de empleo y distribución del ingreso en el marco de la política social.

Avanzar hacia una sociedad más igualitaria es un propósito fundamental de la estrategia del Plan. En un régimen de economía mixta y en una sociedad compleja como la mexicana, la reducción de las desigualdades depende de un conjunto amplio de factores, de los cuales mucho son relativamente rígidos en el corto plazo.

La dinámica de las desigualdades sociales está condicionada, aunque no determinada directamente, por la participación relativa en el producto global, sectorial o regional de los salarios, las utilidades y los ingresos gubernamentales. A su vez, estas variables se explican por los distintos tipos de propiedad de los medios de producción, por la distribución de dichos medios entre la población, por la estructura y comportamiento de la actividad económica y por las formas de regulación o de intervención del Estado. El tamaño y estructura de la población, su distribución en el espacio y su nivel y formas de vida, que incluye costumbres, grados de capacitación y organización y posibilidades de acceso a los satisfactores básicos, ejercen también una influencia considerable sobre la evolución de la desigualdad entre personas y familias.

Si bien la política social cuenta con instrumentos tributarios y de gasto público, al igual que administrativos, de fomento económico y de comunicación social para incidir sobre los factores mencionados, su acción es desigual y por lo general lenta, sobre todo cuando se enfrenta a inercias históricas. De ahí que sea necesario contar en las políticas relacionadas con el ámbito social, con objetivos definidos y congruentemente aplicados durante periodos sostenidos. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso son fundamentales en este contexto y constituyen los elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social; son el eslabón que vincula la política económica con la política social.

7.1.1. Diagnóstico.

A diferencia de otros países, la sociedad mexicana no ha dejado de experimentar cambios profundos a lo largo del presente siglo. La Revolución de 1910 y el régimen de ella emanado abrió la posibilidad de transformar una sociedad atrasada, con grados generalizados de pobreza, predominantemente rural y mal comunicada, en una sociedad fundamentalmente urbana, en la cual la mayor parte de su población activa se dedica a actividades secundarias y terciarias, cuenta de manera ampliada con niveles básicos de bienestar y tiene un mayor acceso a las manifestaciones culturales, a las formas de vida y a la información de la época contemporánea.

En un marco de estabilidad política y de gran dinamismo en las actividades económicas, la población nacional se ha quintuplicado desde principios de siglo; no obstante, al mismo tiempo se logró disminuir el número absoluto de familias sin acceso a niveles mínimos de bienestar. La esperanza de vida ha pasado de 26.8 años para los hombres y 38.2 para las mujeres en 1930, a un promedio de 64 en 1980; el analfabetismo se ha reducido del 50 por ciento al 15 por ciento de la población en esos mismos años, y la cobertura de servicios de seguridad social ha llegado a cubrir a cerca de la mitad de la población total, mientras que los servicios de salud de primer nivel atienden a casi la totalidad de la misma. En general, en la medida en que el país mejoró su integración sectorial, aprovechando mejor los recursos de cada región y extendiendo la cobertura de los servicios básicos, un mayor número de mexicanos ha estado en posibilidades de participar en los logros del desarrollo, y por tanto, de enfrentar y revertir las determinaciones históricas de la pobreza.

Cabe notar, sin embargo, que subsisten agudas desigualdades sociales, tanto entre grupos sociales, como entre el campo y la ciudad y entre las regiones del país. El incremento de la pobla-

ción así como otros factores de política y de comportamiento que introdujeron desequilibrios en el aparato productivo, han diluido los beneficios del crecimiento económico y el progreso social y han derivado en un patrón inequitativo de distribución del ingreso y del bienestar.

El desarrollo ha sido desigual entre sectores y al interior del mismo sector. La modernización de los sectores atrasados se ha visto obstaculizada por particularidades culturales o factores de organización. Así, la mejor distribución del ingreso entre factores de la producción no se ha traducido en una mejoría comparable de la distribución para incorporar dispersas zonas marginadas, las diferencias étnicas y las presiones para atender las demandas crecientes de la población urbana, influyeron para que resultaran insuficientes el esfuerzo y los recursos dedicados a integrar la actividad económica en todo el territorio.

La desigual concentración del ingreso es resultado también del patrón de industrialización. La protección al sector industrial, indiscriminada y mantenida más allá de lo necesario, acentuó la incapacidad de la economía para crear ocupación en el volumen y la calidad suficientes, requisitos para absorber eficientemente la nueva fuerza de trabajo.

La estrategia de protección privilegió lo industrial sobre lo agropecuario, lo urbano sobre lo rural, agudizando el rezago de la agricultura y las diferencias ciudad-campo.

En este último se fueron deteriorando paulatinamente las condiciones de producción y la calidad de la vida.

Esta estrategia de proteccionismo excesivo reforzó la tendencia a la concentración del ingreso.

En la evolución de la desigualdad social, los efectos de la actual crisis económica se superponen a las características estructurales señaladas. La situación del empleo se agudiza en la coyuntura presente. El estancamiento de la actividad económica coincide con la incorporación masiva de las generaciones que nacieron en los años sesenta, cuando la tasa de natalidad del país era de las más altas del mundo, y con la creciente demanda de participación de la mujer en el mercado de trabajo; esto incrementa la fuerza de trabajo en alrededor de 800 mil personas al año. La combinación de factores estructurales y coyunturales permite prever en materia de empleo una situación delicada en el corto y mediano plazo, que demandará el esfuerzo coordinado e imaginativo de todos los sectores de la sociedad para contener el deterioro e iniciar avances más firmes en materia de distribución del ingreso.

7.1.2. Propósitos.

Las distintas políticas derivadas de la estrategia del Plan procuran, en sus propósitos fundamentales, contribuir al logro de una sociedad más igualitaria. En el marco de la política social, se dará atención especial a los dos siguientes objetivos:

- Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario;
- Combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población.

7.1.3. Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción.

Para asegurar el cumplimiento de estos dos objetivos, la política de empleo y distribución del ingreso se guiará por los siguientes Lineamientos generales:

7.1.3.1. Lineamientos para elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario.

La mejoría en la distribución del ingreso entre personas y familias no puede lograrse solamente a través del crecimiento económico. Los factores coyunturales y estructurales ya mencionados, que explican en gran parte las características de la distribución actual del ingreso, hacen necesario adoptar acciones más amplias de naturaleza permanente, tanto de reorientación del aparato productivo, de desarrollo regional, de carácter educativo y cultural como obstáculos a la incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de modernización de la sociedad y a los beneficios del desarrollo.

El gasto público y las políticas fiscal, crediticia y de comercio exterior serán manejados con el propósito de recuperar la capacidad de crecimiento económico y de inducir una reorientación del aparato productivo hacia la oferta de bienes de consumo popular, para lograr una mayor generación de empleo por unidad de producción y una mejor distribución del ingreso. Se reorientará el gasto público y se condicionará la política de apoyos y estímulos a la creación de empleos como objetivo prioritario. Paralelamente, la estructura industrial y el desarrollo de los distintos sectores y ramas de la economía se orientarán de tal forma que se logre un mejor equilibrio en la generación de empleos. En especial, se fortalecerá la capacidad de las pequeñas y medianas unidades para generar empleos más estables y mejor remunerados. La mejor organización de las unidades productivas del campo y la ciudad será fundamental para que las zonas rurales y urbanas accedan a niveles mínimos de capitalización y logren así fortalecer su capacidad para generar ocupación productiva y adecuadamente remunerada, acorde con el volumen y estructura de la oferta de mano de obra. En este mismo sentido, la política de apoyo tecnológico se orientará a recuperar, adaptar y desarrollar tecnologías acordes con nuestro potencial de recursos humanos, lo que además redundará en un desarrollo más independiente del exterior.

De acuerdo con la estrategia planteada, tanto la reordenación económica como el cambio estructural atienden al objetivo de generar empleos. Adicionalmente, se fortalecerán los mecanismos administrativos, institucionales y de fomento, que permitan proteger los puestos de trabajo existentes, multiplicar las oportunidades de empleo y garantizar condiciones de justicia al trabajador. De esta forma, además de usar los distintos instrumentos de política económica para fortalecer el empleo, se buscará:

- Consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva y el empleo, de acuerdo con los Lineamientos definidos.
- Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo para permitir un mayor conocimiento de la demanda y oferta de trabajo y facilitar el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, bajo esquemas racionales que satisfagan las demandas de empleo que resulten de la evolución de la actividad económica y del cambio estructural del aparato productivo.
- Ampliar y simplificar el acceso a los apoyos que el Estado concede a las actividades económicas, de tal forma que en especial las empresas medianas y pequeñas tengan facilidades para beneficiarse con dichos apoyos.
- Otorgar apoyos específicos a la pequeña y mediana empresa bajo criterios claros de jerarquización, de manera que los recursos alcancen un mayor número de empresas que producen bienes básicos y estratégicos: se evitará la dispersión de estímulos que promueve ineficacia y falta de transparencia en su otorgamiento;

los estímulos serán concedidos con criterios claros de temporalidad para superar obstáculos estructurales, y no para encubrir o fomentar la baja productividad o la ineficiencia.

- Fomentar en paralelo la asociación y agrupación de pequeñas y medianas empresas que propicien la modernización del aparato productivo y una sana interrelación con empresas grandes en esquema de subcontratación que hagan posible la adopción de escalas empresariales adecuadas.
- Apoyar la organización en unidades sociales de producción, de distribución o de crédito, según sea lo más conveniente, de los sectores urbanos de ocupación informal; se prestarán a estas unidades, servicios de extensionismo dentro de un paquete general de estímulos.
- Fomentar en particular la organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social, combatiendo la simulación para lograr la participación efectiva de sus integrantes en la gestión y los beneficios derivados.
- Propiciar la participación de los productores, especialmente los del sector social, en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo, lo que hará posible la reducción del excesivo intermediarismo y el apoyo al poder adquisitivo del salario.
- Ampliar y consolidar acciones de protección al salario y promoción directa del bienestar en áreas tales como salud, vivienda, seguridad social y educación, lo que incidirá también en el potencial de desarrollo de los recursos humanos.
- Modernizar el conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo y promover mecanismos específicos que permitan consolidar la impartición de la justicia laboral.
- Promover que la negociación colectiva amplíe su cobertura de trabajadores y sea estrictamente cumplida en los términos que se convengan; se apoyará en sectores desprotegidos, la mejora de condiciones laborales, prestaciones sociales y posibilidades de capacitación que incrementen la productividad y el ingreso de los trabajadores, sin afectar el importante potencial de absorción de mano de obra en el sector informal.

Con el cumplimiento de los Lineamientos anteriores y un crecimiento promedio esperado del producto del 5-6 por ciento anual, para el periodo 1985-1988, el aparato productivo podría general empleos suficientes para empezar a revertir los altos niveles de desempleo. La reorientación que se busca lograr en el crecimiento sectorial del producto, reflejada en el uso de tecnologías más apropiadas y en la evolución de las actividades intensivas en mano de obra, constituye el factor clave para lograr una tasa media anual de crecimiento del empleo del 3.5 al 4.0 por ciento, no obstante un crecimiento moderado del producto. Así, es de notar el fuerte crecimiento de estas actividades, en las estimaciones prospectivas del Plan, para los últimos cuatro años de la administración, destacando el crecimiento promedio anual del sector agropecuario (3.5-4.5 por ciento), del de alimentos (4.7-5.5 por ciento) de vestido y textiles (6-7 por ciento) y de la construcción (7-9 por ciento).

En el corto plazo, los bajos niveles de actividad económica impedirán lograr crecimientos adecuados del empleo: para contrarrestar esta situación, se mantendrán y fortalecerán los programas de protección a la planta productiva y al empleo. Los programas de empleo de emergencia, que en 1983 se proponen generar entre 500 y 700 mil plazas, continuarán en 1984

con el propósito de impedir que crezca la tasa de desempleo abierto, para lo que se estima que será necesaria la creación de alrededor de 400 mil trabajos de emergencia.

Este programa tendrá un componente creciente de capacitación de la mano de obra, de tal forma que los trabajadores que en él participan puedan encontrar una ocupación en el sector moderno de la economía cuando se consolide la recuperación de la actividad. Asimismo, se continuará protegiendo el poder adquisitivo del salario a través del apoyo y el control de la producción abasto de productos básicos, planteado en la estrategia de reordenación económica y precisado en el programa de modernización comercial abasto.

Después del período más agudo de ajuste económico, el salario decrecerá a una tasa por lo menos igual a los incrementos de la productividad que permitirá, aunado al esfuerzo por elevar la generación de empleos por peso invertido, aumentar la participación de los trabajadores en los frutos del desarrollo y bienestar social. En dicho periodo el propósito es que los salarios proporcionen una retribución a los trabajadores que les permita la satisfacción de sus intereses materiales, sociales y culturales y los de su núcleo familiar; que el salario incorpore los incrementos de la productividad y la riqueza que los trabajadores han contribuido a crear y reciban el valor que agregan al producto final. También la política de salario debe coadyuvar al fomento de la creación de nuevos empleos, ya que sólo a través del empleo se puede tener acceso al salario y a las prestaciones del trabajo. De esta forma, y tomando en cuenta la situación de la empresa y las condiciones económicas del sector, una vez abatida la crisis se procurará que los salarios muevan en función del costo de la vida y de la productividad. El control y abatimiento de la inflación es fundamental para lograr permanecer en el empleo y un salario real adecuado. Adicionalmente, el salario protegerá con acciones de capacitación; el aumento en la oferta básica, su control de precios; el apoyo a las tiendas sindicales y la desgravación fiscal, para estratos de menores ingresos, en las prestaciones sociales, fomento a la organización social y la vigilancia de las condiciones trabajo, asimismo, se propiciará la organización del consumidor frente a abusos que vayan en su perjuicio, dentro del espíritu del párrafo 3° Artículo 28 Constitucional.

7.1.3.2. Lineamientos para combatir el rezago social y la pobreza.

La gran mayoría de las familias en los estratos de más bajos ingresos concentran en zonas rurales y se dedican a actividades agrícolas de asistencia: son campesinos sin tierra o poseen parcelas excesivamente pequeñas o con suelos de mala calidad; una gran parte son indígenas. Las medidas tendientes a combatir el rezago social y la pobreza, dan prioridad a mejorar la situación de los campesinos más pobres, y de grupos urbanos desprotegidos. Se fortalecerán las condiciones de organización social para aprovechar plenamente los recursos existentes, las zonas rezagadas y lograr que los productores rurales tengan un mayor grado de control sobre sus procesos de producción y comercialización.

A través de una política de precios de garantía alentadora para productos agrícolas, de costo de los factores de producción y de modernización de la agricultura de temporal, se buscará cambiar los términos de intercambio en favor del campo. Por otra parte, se evitará que la mejora de los términos de intercambio de la agricultura se contrarreste su efecto sobre la distribución del ingreso, por un empeoramiento de distribución al interior del sector entre campesinos y pequeños promotores.

Ante la escasez relativa de tierras susceptibles de reparto, se apoya generación de empleo en actividades no agrícolas, así como las demás de modernización y organización que permitan incrementar la productividad de los predios dedicados al autoconsumo; se promoverán

cultivos intensivos en el uso de mano de obra y se inducirá gradualmente la absorción en otras actividades de los campesinos dedicados a la producción agrícola en tierras no viables para este uso. Se busca:

- Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y los derechos anteriores. La inseguridad afecta especialmente a las tierras comunales a los ejidos; mientras persista este problema, no habrá incentivos suficientes para aumentar la productividad, ni será posible la organización eficiente de la producción agropecuaria.
- Contrarrestar, a través de la organización social del trabajo en distintas formas, tales como cooperativas, asociaciones de y acuerdos entre productores, los problemas de ineficiencia de minifundio. La acción del Estado procederá con el más absoluto respeto a la libertad de decisión del campesino.

Dar prioridad a los programas de bienestar social que, el Estado, tales como los de alimentación, educación, salud, vivienda en la zonas más rezagadas, concentrándose de manera coordinada los servicios correspondientes en localidades de cierto tamaño mínimo; se manejarán los recursos correspondientes al desarrollo rural integral en forma cada vez más descentralizada, con la participación creciente de las propias comunidades; éstas conocen sus propias carencias y están en la mejor posición para identificar sus problemas y necesidades y jerarquizar las posibles soluciones. En particular:

- Fomentar una más amplia disponibilidad de alimentos nutritivos, a precios accesibles, para los grupos de poblaciones más rezagados, destacando entre ellos a los niños y madres gestantes.
- Ampliar la cobertura y fortalecer la infraestructura y los programas especiales de salud dirigidos a los marginados, a fin de integrar un sistema que dé atención preferencial a esos grupos.
- Combatir el analfabetismo y complementar la formación de la población adulta marginada y se desarrollarán esquemas integrales de capacitación y adiestramiento, dirigidos tanto a los trabajadores autónomos como desempleados y asalariados, ajustados a las condiciones y necesidades reales de su ámbito de acción.
- Promover la educación bilingüe bicultural con la participación y de acuerdo con los requerimientos de los grupos étnicos. A través de las casas-escuela, los cursos comunitarios, los albergues escolares y otras modalidades, se ofrecerán servicios de primaria completa a la población rural e indígena en edad escolar.
- Impulsar y desarrollar programas de financiamiento y autoconstrucción de vivienda, especialmente para los grupos marginados, teniendo en cuenta sus costumbres y tradiciones.
- Desarrollar los servicios de información sobre oportunidades de empleo, educación y capacitación, formas de acceder y lugares donde se proporcionan servicios de salud, abasto y apoyos a la actividad productiva y sobre las condiciones que prevalecen en los mercados de sus productos y actividades.

La pobreza extrema afecta en particular a los grupos étnicos del país, a pesar de que gran número de estas comunidades se desenvuelven en regiones con considerables riquezas y potencialidades. Para superar esta situación, es necesario encontrar el equilibrio entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural, evitando el paternalismo y promoviendo su participación como actor social con necesidades y demandas propias.

La coherencia de la política indígena se logrará a través de la participación de sus comunidades en los programas respectivos de desarrollo micro-regional. En lo nacional, se promoverán mecanismos generales de apoyo y de interrelación con el resto de la sociedad. Los aspectos particulares serán obra, fundamentalmente, de cada comunidad.

El fomento a las artesanías es un aspecto destacado de la lucha contra la pobreza de los grupos indígenas. Se promoverán aumentos de productividad, sin que las artesanías indígenas pierdan sus características esenciales.

La organización de las propias comunidades; el mejoramiento de insumos, destacando el uso de la electricidad en vez de uso de la energía humana; la modalidad de escuelas-taller que transmitan el conocimiento productivo y los apoyos a la capitalización, a la asociación y a la comercialización podrán propiciar que las artesanías se transformen en artículos de mayor utilidad con amplias posibilidades comerciales.

La comercialización interna y externa buscará que desaparezca el excesivo intermediarismo que mantiene deprimido el ingreso de los productores. La política de transporte hacia las comunidades indígenas facilitará su vinculación con el resto del país. En los casos en los que el indígena explote los recursos sin atender a su adecuada conservación, es conveniente, con pleno respeto a su cultura, hacerle accesibles las ventajas que ofrece la modernización; como en el caso de otros productores primarios, se trata de conocer los recursos existentes, encontrar fórmulas de asistencia técnica, de crédito, apoyar su organización y establecer programas de desarrollo social con la participación directa de los beneficiados.

La generación de empleos estables y remunerados y el combate a la marginación y la pobreza se han planteado como objetivos fundamentales de la estrategia general de desarrollo. Los criterios y medidas aquí analizadas se insertan así en una estrategia congruente con estos aspectos. En especial, lograr que a través de su propia participación y esfuerzo la mayoría de los mexicanos pueda hacer frente a sus necesidades requiere, previamente, del apoyo para vencer las manifestaciones más agudas de la desigualdad que obstaculizan este logro, como subalimentación, enfermedad e ignorancia. La estrategia para la creación de empleos y el combate a la desigualdad se complementará así con las políticas directas de bienestar, las que son consideradas en los siguientes apartados.

7.2. Educación, cultura, recreación y deporte.

En la lucha histórica de México por alcanzar una forma de organización civil y un sistema político y económico basado en la libertad y en la igualdad, la educación y la cultura han desempeñado un papel determinante.

Este anhelo quedó expresado en el Artículo 3° de la Constitución, principio y fin de toda acción educativa y norma para ponderar lo ya realizado. El Artículo 3° destaca que: la educación que imparte el Estado será democrática considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y contribuirá a la mejor convivencia humana.

Una sociedad más educada, consciente de sus valores culturales, es también más responsable; quienes la integran conocen mejor sus posibilidades y límites, saben resolver sus dife-

rencias internas, y por lo mismo, son más dueños de su momento y de sus circunstancias. Una educación para el ejercicio de la vida ciudadana impide aceptar y ejercer la autoridad como un valor en sí mismo, antes bien, la reconoce como medio para la realización de fines y metas que los hombres se proponen.

El Artículo 3º y las aspiraciones de los mexicanos que en él se expresan, obligan a planear una educación que contribuya a la colectividad el acceso a los beneficios del progreso y la posibilidad de crear y disfrutar juntos un mismo tiempo histórico.

La educación y la cultura inducen al desarrollo, lo promueven y a la vez participan de él. El progreso educativo y cultural resulta así decisivo para avanzar hacia el bienestar económico y social.

7.2.1. Diagnóstico.

Los avances en materia de educación a lo largo de los últimos cuarenta años han sido considerables. La educación jugó un papel histórico fundamental al propiciar el acceso de gran parte de los mexicanos a los beneficios del progreso. Actualmente se encuentran matriculados en todos los niveles educativos más de 24 millones de alumnos, de los cuales 21.5 millones corresponden a instituciones públicas federales y estatales.

Sin embargo, la calidad de la enseñanza se ha rezagado con respecto a la expansión del sistema. Aunque se ofrece la educación primaria prácticamente a todos los niños que solicitan inscripción poco más de 15 millones en el ciclo escolar 1982-1983-, este nivel muestra serias deficiencias en cuanto a calidad, con altos índices de deserción y reprobación. Si bien de 1976 al momento actual se aumentó el índice de niños que concluyen la primaria, pasando del 46 al 55 por ciento, aún es mucho lo que debe hacerse. En las zonas indígenas no se consigue todavía rebasar el 20 por ciento.

Al fundarse la Secretaría de Educación Pública, en septiembre de 1921, la primaria se integraba en dos partes: elemental de cuatro grados y superior con dos más; a partir de 1932 quedó unificada la educación primaria como un solo bloque de seis grados. En 1925 se estableció la educación secundaria. Para entonces se contaba con 868 mil estudiantes atendidos por 23 mil maestros en 11 mil escuelas. Hoy, hay inscritos en preescolar, primaria y secundaria 20.5 millones de alumnos atendidos en 117 mil escuelas por 722 mil profesores.

La educación que se ofrece en estos niveles, sin embargo, aún opera en forma desarticulada en cuanto a su finalidad, organización, contenidos y métodos. Además, los contenidos de los programas educativos no responden suficientemente la poca relevancia que se otorga a la enseñanza de la historia nacional y a la formación de la sensibilidad del educando la democratización de la enseñanza, producto de la Revolución, hizo necesaria la incorporación de un gran número de ciudadanos a la tarea educativa, lo que obligó al Estado a desplegar un esfuerzo para formar y capacitar a los maestros, multiplicando el número de escuelas normales en todo el territorio nacional. Así, de las 45 escuelas normales que había en 1900, se pasó a 1500 que existen en la actualidad.

Hoy, la educación normal presenta problemas de congruencia y dispersión. La formación de los egresados no responde adecuadamente a los contenidos de los planes y programas de estudios de los niveles en los que desarrollan su labor, ni representan un equilibrio cuantitativo respecto de las necesidades.

No obstante los avances en el nivel de escolaridad de los maestros y los adelantos en la tecnología educativa, los programas de actualización y superación del magisterio son insuficientes y no coinciden con las aspiraciones de este sector.

Desde la fundación del Instituto Politécnico Nacional en 1937, se ha dado un gran impulso a la educación tecnológica, de tal manera que se ha ido conformando lo que hoy es un sistema integrado por 79 institutos, 500 centros de enseñanza media terminal y propedéutica, 159 unidades del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, un mil 400 secundarias técnicas y 100 Centros de Capacitación para el Trabajo; con una población de más de 700 mil estudiantes en educación formal y aproximadamente un millón en educación no formal. A pesar de lo anterior aún se observa desarticulación entre la educación tecnológica y la estructura productiva, como se manifiesta en el hecho de que esta última no incorpora un número significativo de egresados.

El sistema de educación superior ha respondido a una demanda creciente; en 1950 atendía a 30 mil estudiantes, en 1970 a 250 mil y en la actualidad la cifra se aproxima al millón de educandos. Tal crecimiento ha dado origen a la universidad de masas. Este fenómeno es irreversible pero no debe hacer creer en la imposibilidad de racionalizarlo. La distribución de la matrícula no permite atender adecuadamente los principales problemas nacionales, lo que genera adicionalmente desempleo entre los egresados. La educación superior no ha alcanzado aún la dimensión social que corresponde a sus orígenes.

La cultura ha sido concebida más como un bien reservado a ciertos grupos privilegiados, que como el conjunto de valores, expresiones y tradiciones, resultado tanto de la inventiva individual como de la experiencia colectiva.

Las acciones que ha emprendido el Estado a fin de enriquecer y desarrollar la cultura requieren de una mayor vinculación a la política educativa. No se han aprovechado las potencialidades del magisterio para la promoción cultural. En la enseñanza primaria, la falta de una adecuada formación artística ha limitado las posibilidades creativas en detrimento de la vida cultural.

En las últimas décadas, el país ha sufrido permanentes agresiones a su identidad cultural y se ha acentuado la marginación de sus culturas étnicas y populares. En este proceso han influido los medios masivos de comunicación que han impuesto patrones de conducta enajenantes, que desvirtúan los valores superiores a que aspira nuestra educación. Por otra parte las creaciones artísticas universales y nacionales más relevantes han estado afuera del alcance de las mayorías.

México y su cultura son el fruto de un proceso histórico colectivo, no de una imposición arbitraria de valores.

Los centralismos y monopolios culturales empobrecen y disgregan. El vigor de la Nación reside en su diversidad y fecundidad culturales.

Los estímulos a la cultura deportiva no han sido suficientes para que ésta alcance a toda la población. La educación física no está adecuadamente vinculada al proceso educativo global.

Las posibilidades de seguimiento y continuidad en la formación de deportistas y el desarrollo de actividades de este género son insuficientes. El deporte organizado de masas no alcanza las dimensiones que el país exige, ni se da suficiente uso social a las instalaciones deportivas. Son insuficientes las normas que precisan las relaciones entre los diversos organismos responsables del deporte organizado.

Las actividades recreativas se intensificaron en los años recientes. Sin embargo, el acceso y la calidad de estos servicios se distribuyeron en forma desigual entre los distintos sectores sociales del país. En consecuencia, el uso creativo y formativo del tiempo libre está lejos aún de formar parte de la vida cotidiana de los mexicanos y no se le ha dado el carácter social que debe tener.

No obstante el significativo impulso dado a la educación por los gobiernos de la Revolución, el acceso a las oportunidades educativas se ofrece aún en forma inequitativa entre grupos sociales y regiones, afectando las posibilidades del alumno de concluir sus estudios, reforzando las desigualdades y limitando las posibilidades de progreso.

La educación preescolar pasó de 400 mil a un millón 767 mil niños entre 1970 y 1982; empero, en este último año quedaba por atender casi el 50 por ciento de la población de 5 años de edad.

En educación especial, sólo ha sido posible atender un escaso porcentaje de la demanda real. El número de maestros especializados para prestar este servicio es insuficiente y se localiza principalmente en las grandes ciudades.

La deserción y la reprobación tienen frecuentemente causas ajenas a la escuela. Sin embargo, no deben subestimarse las razones internas que parecen ubicarse en gran medida en la organización misma del sistema escolar, el cual uniforma excesivamente tanto los calendarios y horarios como los libros de texto y los contenidos programáticos, sin tomar en cuenta las diferentes condiciones regionales y ambientales. A estos hechos hay que añadir la gran movilidad geográfica del magisterio y su insuficiente información para detectar y atender oportunamente a los niños que presentan algún género de atipicidad.

Mientras existan en el país seis millones de analfabetas y 15 millones de adultos sin haber concluido la primaria será imposible alcanzar el objetivo de la sociedad igualitaria.

El analfabetismo es, además de un problema educativo, un problema de orden social con hondas repercusiones en el terreno político, pues limita la participación ciudadana debidamente informada.

En ocasiones se ha considerado el proceso de alfabetización como un fin en sí mismo y no como un medio a través del cual la persona pueda integrarse y dominar los elementos culturales de su entorno. Esto, aunado a la carencia de materiales de lectura idóneo y de fácil acceso, y a la falta de continuidad educativa para los recién alfabetizados, ha expandido el analfabetismo por desuso.

El proceso histórico de formación del Estado Nacional obligó a que la Federación intensificara sus esfuerzos para que el país se desarrollara como Nación independiente dentro de un orden social justo. La educación formó parte de ese empeño y el gobierno federal hubo de aumentar aceleradamente la cantidad de profesores, empleados, recursos materiales y financieros, creando así un aparato burocrático cuyas dimensiones dificultan actualmente la prestación del servicio, elevan su costo y disminuyen su calidad. La centralización excesiva de la administración de los servicios educativos ha obstaculizado el cabal ejercicio de la acción normativa de la Secretaría de Educación Pública y la creatividad pedagógica y administrativa de profesores, inspectores y funcionarios.

La planta física del sistema educativo, representada por 91 mil 525 escuelas federales y 19 mil 893 estatales, no se utiliza en toda su capacidad, en especial sus talleres y laboratorios; la escuela no se ha transformado en espacio de uso comunitario generalizado, y no se ha logrado que la comunidad se responsabilice satisfactoriamente de su cuidado y mantenimiento.

El Gobierno Federal aporta actualmente cerca del 80 por ciento del gasto educativo total, el cual ascendió en 1982 a 385 mil millones de pesos, que representa una cifra del orden del 12 por ciento del presupuesto federal y un aumento real del 100 por ciento con respecto a 1977. Son evidentes las diferencias de las aportaciones del Gobierno Federal, las entidades federativas y los particulares. En 1980, las proporciones respectivas eran del 78, 18 y 4 por ciento. La aportación federal tiende a incrementarse, la estatal muestra un leve crecimiento y la particular

ha disminuido. Tal situación hace urgente la necesidad de buscar fuentes alternas de financiamiento y una más adecuada y racional distribución. Además, por lo que se refiere a la educación superior no se han establecido criterios y mecanismos adecuados y eficientes para la gestión y asignación de los recursos federales y estatales. Tampoco los hay para que, quienes han recibido el beneficio de la educación superior, reintegren solidariamente parte de su costo.

7.2.2. Propósitos.

A partir del Artículo 3° Constitucional, de los planteamientos recogidos durante el proceso de consulta popular y del ideario político del Gobierno, se desprenden tres propósitos fundamentales para el sector educativo:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales deportivos y de recreación.

7.2.3. Lineamientos estratégicos.

El cumplimiento de estos propósitos exige la realización de un conjunto de acciones articuladas en una estrategia que permita acercar la realidad educativa y cultural del país a los postulados del Artículo 3° Constitucional, considerando la necesidad de contribuir a la disminución de las desigualdades regionales y sociales. Los Lineamientos estratégicos y de acción de la política educativa que se presentan en este apartado serán precisados posteriormente en el programa educativo de mediano plazo.

En la estrategia de la política educativa serán prioritarias las medidas encaminadas a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio; relacionar adecuadamente la educación al sistema productivo; alfabetizar al mayor número posible de mexicanos hasta ahora privados de este servicio; atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados para todos los mexicanos; acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización; otorgar al deporte y a la recreación el lugar que deben tener en la sana integración mental y física del individuo y de la sociedad.

Los elementos centrales de la estrategia del sector educación para 1983-1988, representan la intención de consolidar la política educativa y cultural para lograr un mejor equilibrio entre la cantidad de los servicios y la calidad con que se ofrecen, enfatizando necesariamente este último aspecto.

El Estado tiene responsabilidades en el campo de la cultura a las que no debe sustraerse. Al asumirlas tutela el ejercicio de las libertades que garantizan nuestra transformación histórica y los derechos del pueblo para participar creativamente en la conformación de su propio ser cultural.

La crisis plantea la ocasión para profundizar en la historia y en el conocimiento de lo que deseamos ser.

Nuestras dificultades presentes constituyen una fuente de renovación social y cultural.

Se aprecia la urgencia de mejorar la formación profesional de los docentes en todos los niveles, para lo cual se requiere estimular procesos de superación permanente.

El maestro es la espina dorsal de cualquier sistema educativo; él es realizador de intenciones; de su capacidad y de su entereza ética dependen el vigor, carácter y rectitud con los que las generaciones venideras habrán de encarar los desafíos y las oportunidades del futuro.

Las instituciones de educación superior y sobre todo las tecnológicas, no podrán mantenerse indiferentes a los reclamos del sistema productivo, pues faltarían a su cometido de contribuir al desarrollo del país. También las universidades deben estar atentas a las condiciones del medio social, porque el servicio que está llamado a cumplir les impone, más allá de su autonomía, una responsabilidad ineludible con la Nación.

Las instituciones de educación superior deberán lograr el difícil equilibrio que su naturaleza les exige: atender las cuestiones universales del saber y los problemas particulares del momento, pues ambos aspectos se reclaman entre sí, y ambos son indispensables para un desarrollo integral.

México cuenta con un gran número de instituciones tecnológicas. Es indispensable ahora consolidar lo ya logrado, mediante el reforzamiento de los programas académicos y su articulación con las necesidades sociales.

La educación tecnológica, deberá lograr una mayor coordinación y flexibilidad para adaptarse con relativa facilidad a las exigencias de su entorno. Deberá formar cuadros medios para la industria, y proporcionar además los elementos técnicos y organizativos que requiere el país para que, junto con estímulos adecuados y la coordinación debida con otros sectores del gobierno y de la sociedad, se puedan constituir unidades económicas de carácter social que eleven el empleo, el ingreso y el bienestar de los estratos menos privilegiados de nuestro país.

Una vez atendida la demanda de educación primaria, urge concentrar los esfuerzos en avanzar hacia una educación básica de diez grados para el mayor número de mexicanos, que incluya uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria, elevando así el nivel de educación del país.

Para reducir al mínimo el analfabetismo, es indispensable combatir el ausentismo, la deserción y la reprobación escolares que son una de las fuentes de este fenómeno, así como movilizar a la sociedad nacional en torno a un compromiso capaz de ofrecer a los adultos que no saben leer y escribir estos instrumentos culturales.

Descentralizar la vida nacional significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal. La transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizado se inicie por el camino más seguro; la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y revaloración del origen.

El deporte y la recreación deberán integrarse al proceso formativo de todos los mexicanos y fuera de la escuela. México está apremiado de una juventud sana, en lo físico y mental, que desarrolle su sensibilidad, su disciplina, su capacidad de compromiso y su sentido de solidaridad.

7.2.4. Líneas generales de acción.

7.2.4.1. Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.

Desarrollo de la cultura nacional.

Partimos de una concepción amplia de la cultura, en la que participan las más elevadas creaciones del genio individual, pero también la rica y permanente contribución de las comunidades étnicas y de los diversos grupos sociales que integran nuestro heterogéneo país.

Habrá de fortalecerse la vida cultural mediante la búsqueda de dos grandes objetivos estrechamente correlacionados: ampliar la participación democrática de los individuos, de los grupos y de las comunidades en el conocimiento, la creación y el disfrute de nuestra cultura y enriquecer, afirmar y difundir los valores propios de nuestra identidad nacional.

En la estrategia del Plan forman parte esencial los grandes temas de la cultura. Esta no será considerada marginalmente; deberá contribuir a orientar el sentido mismo del desarrollo. No es posible plantearse el progreso de términos unilaterales. El avance de la vida económica y política requiere del apoyo y de la orientación de una política cultural. La política y el Estado son, al fin y al cabo, obra de cultura.

El Federalismo se fortalece con una vida cultural más equilibrada, con la descentralización y el apoyo a las culturas de las regiones, de los estados, y de los municipios mismos. El nacionalismo en la política y en la economía alcanza pleno sentido con el aliento y la defensa de nuestra identidad cultural.

Los contenidos culturales de la educación básica así como los de la formación magisterial habrán de revisarse y enriquecerse. Se ampliarán las tareas de preservación, rescate, difusión y enriquecimiento del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico y las acciones tendientes a identificar a la juventud con los valores de la historia y de la personalidad cultural del país.

Con el propósito de impulsar las genuinas creaciones artesanales, se intensificarán las acciones de apoyo, rescate y difusión de las culturas étnicas, populares y regionales.

Para la divulgación de la cultura se aprovecharán las posibilidades que brindan los medios de comunicación y se apoyarán formas innovadoras para su mejor difusión. Asimismo habrán de impulsarse los servicios de bibliotecas, publicaciones, salas y casas de cultura, así como museos.

Se buscará una mejor distribución regional y social de las acciones de apoyo y promoción cultural, impulsando la descentralización de bienes y servicios culturales. Se alentarán las acciones de intercambio cultural con la doble finalidad de difundir en México los valores de la cultura universal y de afirmar en el extranjero la presencia cultural del país.

Fortalecimiento de la calidad académica. Formación, superación y actualización del magisterio.

Reorganización de la educación normal.

La calidad académica se obtiene mediante la concurrencia de una variedad de factores. Entre ellos destaca la importancia de la actuación del maestro. Ello exige que su preparación y actualización sean del más alto nivel.

El magisterio responder  a los niveles de profesionalización que demanda la situación actual, apoyándose en la permanente superación tanto de la formación magisterial como de la actividad docente en general.

Se reorganizar  la educación normal para que se aproxime al cumplimiento de sus fines. Para garantizar la formación integral de los maestros, habrá de asegurarse que la educación normal incluya los elementos que permitan atender las necesidades del nivel educativo en el que el profesor desempeña su trabajo.

Se fortalecerá la coordinación de las instituciones formadoras de maestros para normar los planes y programas, regular la matrícula de conformidad con las necesidades reales y evaluar permanentemente el funcionamiento de las escuelas normales.

Se realizarán programas de actualización y superación magisterial, apegados a las necesidades de los maestros en servicio y, en consecuencia, más vinculados con los requerimientos del proceso educativo.

Habrán de aplicarse nuevos mecanismos para estimular los esfuerzos académicos que realiza el maestro evitando que los ascensos se conviertan en desarraigo del trabajo en el aula y propiciando la profesionalización del ejercicio docente.

La Universidad Pedagógica Nacional deberá replantear el papel que habrá de desempeñar para satisfacer las aspiraciones del magisterio y contribuir al mejoramiento de la educación mexicana. Esto implica revisar la orientación de su estructura y lograr en ella un nivel de calidad en favor del desarrollo profesional de los maestros en servicio.

Revisión de planes y programas de estudio en educación básica.

Otro factor que influye sensiblemente sobre la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje es el que se refiere a los planes y programas de estudio. Se integrará y dará continuidad a través de ellos, a los niveles de preescolar, primaria y secundaria, considerando la formación integral de los educandos en sus aspectos científicos, tecnológicos, cívico-políticos, culturales, artísticos, de educación física, deporte y recreación. Se enfatizará la enseñanza de la historia nacional.

Los libros de texto gratuitos habrán de adecuarse e incluirán, además del conjunto fundamental de contenido común y obligatorio de nivel nacional, contenidos específicos regionales. En todo el nivel básico, se fortalecerá la educación tecnológica. Los contenidos de los planes y programas de estudio continuarán creando conciencia sobre la igualdad entre el hombre y la mujer. Asimismo, los procesos de aprendizaje enfatizarán la educación en población, es decir, educación sexual, educación para la vida familiar y social, educación en demografía y en ecología.

Racionalización de la materia de la educación media superior y superior.

Se propiciará un crecimiento más equilibrado y ordenado de la matrícula de los niveles medio superior y superior.

Dentro del marco del Artículo 3º Constitucional, se vincularán más estrechamente los planes y programas de la educación superior con las necesidades de desarrollo de la sociedad.

Se fortalecerán las instituciones educativas superiores de las entidades federativas, en especial las de menor desarrollo, en un esquema que tienda a la constitución de un sistema de educación superior regional. La planeación universitaria y, en general, la planeación de la educación superior, debe establecer mecanismos de coordinación con el sistema nacional y los sistemas estatales de planeación del desarrollo. Todo ello en un marco de pleno respeto a la autonomía universitaria.

Impulso a la educación tecnológica.

Se fortalecerán y consolidarán los servicios educativos que ofrece el sistema de educación tecnológica, articulándose adecuadamente con las necesidades económicas y sociales de cada región del país.

Con el propósito de estimular una cultura tecnológica, se vigorizará la formación técnica desde los primeros niveles de educación básica.

Se intensificará la formación profesional técnica media conectada a la actividad productiva. Para ello se utilizarán de manera racional los medios de comunicación social y la capacidad instalada de las escuelas y de las empresas, aprovechando las experiencias más exitosas de colaboración con los empleadores.

Los planes de estudio se racionalizarán para que contengan elementos normativos comunes procurando una relación estrecha con las exigencias regionales.

Se reforzarán los contenidos sociales, humanísticos y económicos que permitan a quienes reciben educación tecnológica, ubicarla en el contexto nacional.

Se adoptarán esquemas flexibles de ingresos y salidas laterales al sistema de educación tecnológica, que concilien aptitudes individuales con necesidades sociales.

Para aprovechar mejor los recursos y sustituir los instrumentos técnicos y material de trabajo que antes se importaban, será necesario fomentar la integración vertical de las escuelas de educación tecnológica.

Se buscará relacionar eficazmente el sistema de educación tecnológica, con el esfuerzo nacional por generar unidades productivas de carácter social.

En la variante no formal de la educación tecnológica, se extenderá el servicio público de capacitación a los trabajadores del campo y del mar, a los artesanos, los autoempleados y los grupos de la población que no tienen otra posibilidad de capacitarse. Asimismo, se promoverá la capacitación dentro de las empresas, al inducir a los empleadores a contribuir al proceso educativo.

Se hará más flexible el sistema de capacitación tecnológica al incrementar la modularidad, el autoaprendizaje y las acciones móviles.

Coordinación del sistema de educación tecnológica y universitaria con las necesidades del país.

Se fortalecerán los mecanismos de coordinación y vinculación entre el sistema universitario y el tecnológico, regulando las actividades de investigación y docencia, y la oferta de carreras y postgrado. La educación tecnológica, en la medida que responda a las necesidades nacionales, deberá observar un mayor crecimiento en su matrícula respecto a las de otras modalidades de educación superior.

Las instituciones de educación superior del país se abocarán en forma articulada y progresiva a desarrollar tecnología sustitutiva para las industrias estratégicas de bienes de capital; investigar la producción y la formación de reservas de materiales y sustancias estratégicas; desarrollar tecnología nacional tendiente a incrementar la producción y la productividad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Con el propósito de eliminar progresivamente la dependencia científica y tecnológica, se coordinarán las acciones de investigación que se realizan en los distintos centros.

Se orientarán las especializaciones, maestrías y doctorado hacia los campos científicos y tecnológicos prioritarios y hacia aquellas áreas en las que México puede aportar soluciones a problemas en el ámbito internacional.

Impulso al deporte y a la recreación.

Se impulsará el deporte masivo, como parte de los procesos de educación permanente, estimulando una cultura deportiva que alcance a toda la población. En los centros educativos se promoverá la práctica del deporte organizado, proyectándola a la comunidad de la que forma parte, a fin de que se aproveche mejor el tiempo libre y se dé uso social a las instalaciones deportivas.

También se normarán las relaciones de los diversos organismos responsables del deporte organizado.

El deporte es una manifestación de cultura por lo que debe ser considerado como parte de un sistema educativo. La educación del cuerpo ayuda a la educación del espíritu, de la voluntad y del vigor del carácter; propicia prácticas sanas de solidaridad de coordinación de esfuerzos y de espíritu de iniciativa, perseverancia y competencia.

Se impulsará y fomentará la elaboración de un programa nacional de deporte, y que deberá estar incluido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El desarrollo de un programa nacional de deporte, establecerá objetivos, metas y estrategias; precisará desde luego del instrumental necesario para ejecutarse; el marco jurídico que apoye el cumplimiento del programa, así como la revisión de la estructura administrativa del sector público encargado del fomento, de su normatividad y de su organización.

Se inducirá también mediante mecanismos de coordinación, una actitud paralela al nivel de gobierno de los estados y gobiernos municipales, todo ello dentro del proceso de planeación democrática.

Se impulsarán los mecanismos de concertación entre las autoridades y los particulares involucrados en el deporte, que son todos los mexicanos: los maestros, particularmente los de educación física; los padres de familia, los deportistas y la sociedad en general.

Se buscará dar a la recreación una dimensión social, en estrecha relación con los procesos de educación informal. Se buscarán las vías que den oportunidades recreativas a toda la población.

7.2.4.2. Ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas. Integración de la educación básica.

Se avanzará en la consecución de un mínimo de diez grados de educación básica para toda la población. Se deberá asegurar al menor un año de educación preescolar como antecedente de la primaria para todos los niños y se ampliará la cobertura de secundaria, para lograrlo, es necesario entre otras cosas, articular pedagógicamente los planes y programas de los tres niveles educativos y preparar el personal docente.

Disminuir sustancialmente el analfabetismo y promover la educación de adultos.

Resulta ya impostergable asumir el compromiso político y social de resolver el problema del analfabetismo.

Para lograrlo, se promoverá el concurso de toda la población propiciando en particular la participación activa de jóvenes estudiantes.

Se orientará la educación para adultos primordialmente a la formación y capacitación para el trabajo productivo, integrando en ellas tanto la alfabetización como la educación básica.

Asimismo, las estrategias de alfabetización se adecuarán los más posibles a la situación socioeconómica de cada región, diseñando y elaborando los programas a partir de los intereses de los adultos y de sus necesidades, de suerte que el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo se apliquen y contribuyan a desatar procesos productivos.

Las acciones educativas encaminadas a erradicar el analfabetismo, buscarán que la persona tenga acceso a las fuentes de un saber que le sea útil, ejerza concientemente sus derechos políticos y cumpla con responsabilidad sus deberes ciudadanos.

Para evitar el analfabetismo por desuso, se dará continuidad educativa, a quien aprenda a leer y escribir. Se realizarán programas integrados de educación familiar y sexual, así como

de educación para la salud, el descanso y la recreación. En apoyo a estas tareas educativas se ampliará y mejorará la utilización de los medios masivos de comunicación.

Eliminación de las causas internas de reprobación y deserción de la educación básica e impulso a la educación especial.

Importa iniciar a tiempo la formación integral de la personalidad del niño, ya que algunas deficiencias observadas en la educación primaria se originan en el inadecuado desarrollo de los primeros años de la infancia. Para lograrlo se emplearán modelos alternos no escolarizados y se buscará ofrecer educación a toda la población infantil.

Se procurará eliminar las principales causas internas que propician la reprobación y la deserción escolares a través de programas adecuados para maestros y padres de familia.

Para la atención de los niños que presentan alguna atipicidad, se impulsará la formación de personal especializado y se apoyará la investigación aplicada a la educación especial.

Además se establecerá el marco jurídico y los mecanismos de coordinación para la prestación de la educación especial, con la participación de las asociaciones civiles y de padres de familia.

Atención a la educación rural e indígena.

Especial énfasis se dará al desarrollo del sistema educación bilingüe bicultural, de conformidad con las necesidades y requerimientos de los grupos étnicos a fin de que puedan integrarse al conjunto de la sociedad y contribuir al enriquecimiento de la identidad nacional.

En las áreas rurales y marginadas, se vinculará la educación secundaria con las exigencias locales, para dar respuesta tanto a las diversidades culturales como a la creciente demanda del servicio por parte de la población que ha de preservar su patrimonio cultural y arraigarse en su medio.

Para responder a las demandas de educación en las áreas rurales, se intentarán nuevos modelos de educación post-primaria, que se apoyen en los medios masivos y en métodos adecuados de aprendizaje, que aprovechen los sistemas organizativos de las comunidades.

Se promoverá la participación más activa de las comunidades, particularmente indígenas, en la operación de los servicios educativos y culturales.

Se mejorarán y extenderán los servicios de los albergues escolares, que representan una posibilidad educativa real para las zonas marginas e indígenas más apartadas.

7.2.4.3. Mejorar la prestación de los servicios del sector.

Descentralización y mejoramiento de la prestación de los servicios.

La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades.

La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el Federalismo y se estimulará el desarrollo regional.

Se precisará la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio común y obligatorio a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

Se adecuará la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda y se incrementará la eficiencia en el uso de los recursos materiales, buscando una utilización más intensiva de la capacidad instalada.

En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio.

Fuentes alternas de financiamiento.

Dentro de las limitaciones impuestas por la actual situación económica, el apoyo a la educación y a la cultura será prioridad del gobierno. Por ello se buscará el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados al sector educativo.

Se definirán los mecanismos de apoyo financiero federal destinados a la educación rural e indígena, así como los mecanismos de compensación destinados a las entidades de menor desarrollo. Con la participación del sector público, así como de los gobiernos estatales, se hará un ajuste financiero general para que los gobiernos de los estados cuenten con recursos destinados a sostener sus instituciones educativas. Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, buscando fuentes alternas de financiamiento.

En el caso de la educación superior se establecerán criterios de asignación de los recursos financieros que tomen en cuenta no sólo la dimensión de la población escolar, sino los esfuerzos realizados en favor de la calidad y de la eficiencia.

Es indispensable establecer sistemas que evalúen la correspondencia entre la asignación de recursos y los resultados con ellos obtenidos.

7.3. Alimentación y Nutrición.

La atención a la alimentación y a la nutrición de sectores amplios del pueblo de México constituye una de las preocupaciones básicas del Gobierno de la República. Sin embargo, se observan serios desequilibrios producto de un crecimiento desigual.

7.3.1. Diagnóstico.

El ritmo de crecimiento de la producción primaria de alimentos de origen agrícola ha sido desigual. Ello obedeció al agotamiento de una estrategia que alentó a la agricultura comercial de riego, en detrimento de la de temporal; subordinó la evolución del sector rural al crecimiento urbano industrial, transfiriéndole recursos baratos y manteniendo condiciones de intercambio desiguales; y, bajo la influencia de las empresas agroalimentarias, facilitó el cambio de patrones de cultivo y de uso de la tierra en favor del crecimiento de la ganadería extensiva, la avicultura y la porcicultura.

La lenta evolución de la producción interna de alimentos condujo a importaciones crecientes de granos, semillas oleaginosas y lácteos. La creciente dependencia del exterior para el abasto de alimentos, ha provocado situaciones críticas en materia de almacenamiento y distribución, y afecta nuestra soberanía alimentaria.

Por su parte la industria de alimentos se caracteriza por la presencia de un amplio número de establecimientos medianos, pequeños y aún familiares en varias de las ramas que la integran, en tanto que en otras de ellas predomina un grupo de grandes empresas con una elevada participación de capital extranjero. Algunas condicionan la producción agropecuaria a sus requerimientos y han modificado, a través de la publicidad y sus redes de penetración, los

patrones de consumo en los estratos poblacionales, al promover alimentos sofisticados y caros, muchas veces con escaso valor nutritivo.

Parte del aparato comercial de alimentos opera como un freno a la integración eficiente de la cadena alimentaria y contribuye a la extracción de recursos de las actividades primarias. La infraestructura de acopio, almacenamiento y distribución se concentra en las zonas de riego y en los grandes centros urbanos, propiciando un intermediarismo excesivo en las áreas de temporal y traslado innecesario de productos.

Paradójicamente, el comercio que sirve a la población de más bajos ingresos es el más caro; además de que en las zonas rurales escasean productos básicos y se especula con los de origen industrial.

El apoyo otorgado a la producción de alimentos ha creado un aumento en la disponibilidad de básicos para la población, que incluye carne, leche, huevo, pescado, maíz, frijol, arroz, trigo, verduras y frutas. Así, de 478.9 kilogramos *per cápita* anuales en 1965 se pasó a 510.8 en 1977 y 560.0 en 1981. Sin embargo, estos aumentos no han reducido la magnitud del problema.

Por lo que se refiere a la situación nutricional, aun cuando en los últimos años se han mejorado las condiciones alimenticias de la población, subsisten desigualdades en los patrones de consumo y persisten grupos de la población afectados por una escasa ingestión calórica y proteica. Se estima que un 30 por ciento de la población no obtiene ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios básicos. Las carencias nutricionales se acentúan en las zonas rurales; las regiones centro, sur y sureste del país presentan las situaciones más graves.

Los cambios en los hábitos de alimentación han reflejado la sustitución de alimentos tradicionales de elevado contenido nutricional, por productos industrializados de escaso o nulo valor. Por otra parte, la promoción de un modelo de consumo que enfatiza la ingestión de proteínas de origen animal, cuyo costo es más elevado, ha incidido negativamente en el balance nutricional de la población de bajos ingresos.

Finalmente, a pesar de varios esfuerzos, la cadena alimentaria se caracteriza por falta de articulación eficiente y ordenada entre las distintas fases que la integran, así como por ausencia de coordinación entre los programas gubernamentales que inciden en ella.

Sin embargo, el país posee un enorme potencial alimentario que es necesario aprovechar para contribuir a resolver los problemas de empleo, ingreso y alimentación que afecta a un gran número de mexicanos. Es necesaria la integración del sector de alimentos como palanca importante para la reactivación económica. Esta integración tendrá efectos inmediatos en la distribución del ingreso, incrementando la productividad y el empleo rural, ensanchando el mercado interno y optimizando el uso de los recursos actuales y potenciales.

7.3.2. Propósitos.

Para inducir este proceso se llevará a cabo un Programa Nacional de Alimentación cuyos objetivos generales serán procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

En forma específica, el programa se dirigirá a mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos particularmente afectados, y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos.

En el corto plazo, buscará proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios a través de una oferta garantizada, a bajo costo, de un paquete básico de alimentos de consumo popular.

En el marco de los grandes propósitos nacionales, crear una sociedad más igualitaria y fortalecer el nacionalismo revolucionario, el programa se base en el fomento de la producción interna de alimentos, en especial en las zonas de temporal. Esta opción estratégica permitirá simultáneamente ahorrar y generar divisas, crear empleos, allegar ingresos a zonas empobrecidas, mitigar la migración a las ciudades, contribuir a descentralizar la actividad económica y lograr la soberanía alimentaria.

El programa alimentario se complementará con los programas de salud, educación y vivienda para contribuir en conjunto a mejorar la calidad de la vida, y guardar una estrecha relación con el programa de desarrollo rural integral, compatibilizando objetivos, estrategias y políticas para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población rural. Asimismo, se apoyará en la estrategia para el desarrollo del Sistema Nacional de Abastos y en el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

En un plano más específico, con el Programa Nacional de Alimentación se pretende aumentar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para satisfacer el crecimiento de la demanda, combatir la inflación y mejorar las condiciones nutricionales de la población, en particular la de menores ingresos.

En la esfera de la industria alimentaria, se incrementará selectivamente la producción de alimentos procesados, a fin de hacer más estable y accesible el consumo de los alimentos primarios y superar las características estacionales de los procesos productivos. Asimismo, se orientará esta industria hacia la producción de bienes de consumo popular con un mayor contenido nutricional.

En la comercialización y distribución de alimentos, el programa procurará asegurar un abasto oportuno de bienes básicos de buena calidad, a precios accesibles para la mayoría, así como aumentar la disponibilidad de productos a través de una reducción sustantiva de las mermas.

Con el programa se promoverá una mayor diversificación en la dieta y la reorientación de los hábitos alimenticios hacia patrones con mayor contenido nutricional y menor costo.

7.3.3. Lineamientos de estrategia.

- Se considerarán de manera íntegra y dinámica las fases del proceso alimentario producción transformación, comercialización y consumo a fin de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena; previendo y resolviendo los desequilibrios en su operación, al tiempo que se alienta la participación de los productos primarios en todas las fases, en congruencia con la estrategia de desarrollo rural integral.
- La población de más bajos recursos, aquélla que reside en las regionales particularmente afectadas por la desnutrición, los lactantes, preescolares y las mujeres gestantes, serán los beneficiarios preferentes del programa.
- En la definición de las políticas y acciones del programa se considerará el binomio productor-consumidor que caracteriza a los participantes en la cadena alimentaria (productores primarios, transportistas y comerciantes).
- Se asegurará la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales, evitando la obtención de resultados amplios y rápidos a costa de su agotamiento.
- El gasto público se racionalizará, identificando claramente los programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades.

- Los instrumentos de política que inciden en el proceso alimentario, tendrán congruencia y coherencia para garantizar que sus efectos sean compatibles y correspondan a los objetivos generales y específicos del programa.

7.3.3.1. Estrategias específicas.

Fase de producción

- Reordenar los incentivos y apoyos a la producción para aumentar su eficiencia, especialmente en la producción de los granos básicos.
- Ampliar la capacidad productiva agropecuaria y pesquera, y aumentar la productividad de los recursos.
- Fortalecer la organización de los productores.
- Otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

Fase de transformación

- Reorientar la industria alimentaria hacia la producción de alimentos nutritivos.
- Promover la participación de los productores de los sectores social y privado en la industrialización de los alimentos.
- Reorganizar la participación del Estado en la industria alimentaria en función de prioridades sociales.
- Promover el desarrollo de la industria proveedora de insumos, equipo y maquinaria para la fabricación de alimentos procesados, reduciendo la dependencia externa.
- Impulsar el enriquecimiento nutricional de alimentos de consumo popular y el mejor aprovechamiento de los alimentos de alto valor nutritivo.

Fase de comercialización

- Modernizar los sistemas de acopio, abasto y regulación del mercado de alimentos básicos.
- Integrar de manera adecuada la infraestructura de almacenamiento y el servicio de transporte, atendiendo a la localización y concentración de los productores y consumidores.
- Orientar la investigación tecnológica hacia la generación de nuevos procedimientos para comercialización y manejo de alimentos.
- Asegurar el abasto suficiente de alimentos enriquecidos en las zonas más afectadas por deficiencias nutricionales.

Fase de consumo

- Instrumentar programas de orientación y educación nutricional para mejorar el balance de la dieta.
- Reordenar los subsidios al consumo de alimentos, garantizando que sean selectivos en beneficio de la población de menores ingresos.
- Reforzar el aprendizaje de hábitos alimentarios correctos a través de los sistemas de alimentación colectiva.
- Orientar la investigación en materia nutricional a la formulación de cuadros básicos de alimentos y al estudio de alimentos no convencionales.

- Fortalecer los sistemas de vigilancia en materia alimentaria y nutricional.

7.3.4. Líneas generales de acción.

7.3.4.1. Producción agrícola de alimentos

Se aplicarán ordenadamente los siguientes instrumentos de política para el fomento de la producción de alimentos de origen agrícola. Precios de garantía remuneradores, subsidios selectivos en insumos estratégicos, crédito refaccionario y avío agrícola suficiente y seguro agrícola oportuno. Se orientarán la inversión pública y apoyos financieros para obras de pequeña irrigación, de conservación del suelo y del agua, y para la ampliación de la frontera agrícola. Se procurará la regulación y asignación racional del agua, la recuperación de proyectos de inversión pública que no operan y el otorgamiento de seguridad documentada a la tenencia de la tierra.

El aparato administrativo del sector público que opera en el campo se reestructurará para funcionar en forma integrada y se impulsará la organización y capacitación de los productores.

El desarrollo científico y tecnológico en la producción de alimentos de origen agrícola se inducirá primordialmente a las áreas de temporal, pero sin desatender a las de riego. Se proporcionará asistencia técnica adecuada a la realidad campesina, se fortalecerán los programas fitosanitarios y de combate de plagas, así como la producción interna de semillas mejoradas y agroquímicos, incluyendo mejoras en sus sistemas de distribución.

7.3.4.2. Producción pecuaria.

El aumento de la producción de alimentos de origen pecuario y la transformación de la ganadería extensiva en intensiva, serán impulsados a través de la construcción de obras de fomento, del mejoramiento de la capacidad torrajera de los pastizales, del crédito y el seguro ganadero suficientes y oportuno.

El aumento de la productividad y la modernización de la producción pecuaria se impulsarán mediante las campañas zoonosanitarias y de combate epidemiológico, la investigación y divulgación de mejores técnicas, así como de aumentos en la producción regional de alimentos concentrados y el aprovechamiento de esquilmos agrícolas. Igualmente, se impulsará la producción de insumos biológicos y medicinas veterinarias para reducir importaciones y la dependencia del abasto extranjero.

7.3.4.3. Producción pesquera.

El aumento de la oferta de productos alimenticios de origen acuícola y marítimo, se fomentará a través de la aplicación selectiva del gasto público y el financiamiento bancario para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura portuaria y básica para las comunidades ribereñas y la acuicultura, así como para la modernización y optimización de la flota pesquera.

El desarrollo tecnológico de la producción pesquera y acuícola se inducirá a través del fortalecimiento de los programas de investigación, prospección, tecnología y capacitación especializados.

En cuanto a la organización de los productores pesqueros, es necesario coordinar las acciones de promoción de la organización, a fin de integrar las diversas fases de la cadena alimentaria (producción, transformación, comercialización y consumo), lo que les permite elevar la productividad de los recursos y retener un mayor excedente económico.

7.3.4.4. Transformación industrial.

Además de la ampliación de los programas desarrollados, principalmente, por las filiales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Productos Pesqueros Mexicanos, se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado por medio de los programas de fomento, para garantizar la oferta de alimentos de alto valor nutritivo para el consumo popular. A través del aparato distributivo de Estado y de otros estímulos, se alentará el desarrollo de agroindustrias de participación campesina y se apoyará a las pequeñas y medianas empresas productoras de alimentos, en coordinación con el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo.

Se promoverá el desarrollo de la industria proveedora de insumos, equipo y maquinaria para la transformación de alimentos.

La investigación y el desarrollo tecnológico se orientarán hacia el enriquecimiento nutricional de productos de consumo popular, empaque y conservación de alimentos y hacia formas de producción que intensifiquen el uso de la mano de obra.

7.3.4.5. Comercialización y distribución.

Se mejorará la programación y el manejo de las reservas estatales de alimentos, reforzando la capacidad de regulación de la oferta de productos básicos y el control de sus precios.

La modernización y desarrollo de la infraestructura comercial y de transporte de alimentos, se impulsará a través de la cooperación de la Federación con los estados y la concertación con los particulares en la construcción de centros de acopio, transporte especializado, redes de frío y centrales de abasto, el establecimiento de sistemas de información y normas comerciales, la capacitación y organización de productos, comerciantes y transportistas, la regulación de concesiones, cuotas y tarifas y el otorgamiento de apoyos financieros.

Se ampliará la cobertura del sistema de tiendas y almacenes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que opera en las zonas rurales, diversificando su oferta de productos e incluyendo alimentos producidos localmente, y se concertarán acciones con la industria alimenticia y con las tiendas del sector social para atender a las zonas urbanas.

La investigación se orientará a la generación y recuperación de procedimientos sencillos y de bajo costo, que reduzcan las mermas en el transporte y almacenamiento de alimentos.

7.3.4.6. Consumo y nutrición.

La reorientación de los hábitos alimentarios se logrará mediante programas educativos y de orientación nutricional, subsidios selectivos para apoyar el consumo de alimentos nutritivos a la población de bajos ingresos, y normatividad y apoyo a la planeación de los servicios de alimentación colectiva. Además, se promoverá la investigación para la formulación de guías nutricionales, que se adapten a los hábitos, costumbres y disponibilidad de alimentos por regiones, así como la relacionada con alimentos no convencionales de alto valor nutritivo. Se reforzará el sistema normativo comercial e industrial para mantener un control en la higiene y contenido nutricional de los alimentos naturales procesados. Asimismo, se impulsará la producción y distribución de alimentos enriquecidos y complementarios nutricionales dirigidos a los lactantes, escolares y a las mujeres gestantes y en lactancia, que pertenecen a los estratos de menores ingresos. Se establecerá un programa de vigilancia epidemiológica para llevar un seguimiento del estado de nutrición comunitario.

7.4. Salud.

El mejoramiento en el nivel de salud aspecto fundamental del bienestar social no se da necesariamente como resultado automático del crecimiento económico, sino que además, es preciso adoptar los medios que hagan gradualmente posible la prestación de este servicio a toda la población con los niveles de calidad deseados.

En una sociedad que tiene como principio la justicia social y persigue ser más igualitaria, la protección de la salud es un derecho social.

Con el propósito de avanzar hacia la justicia social, la Revolución Mexicana emprendió la tarea de brindar a cada mexicano mejores condiciones de existencia, desembocando en materia de salud en dos tipos de regímenes; el de seguridad social que ampara a los trabajadores que cuentan con una relación laboral formal y el de asistencia pública y social dirigido a toda la población.

7.4.1. Diagnóstico.

El mejoramiento en las condiciones socioeconómicas generales de los mexicanos, y los programas de salud, han permitido que la esperanza de vida al nacer pase de 36.8 años para los hombres y 38.2 para las mujeres en 1930 a 62.3 y 66.1 en 1980 respectivamente, y que la tasa de mortalidad general se redujera de 25.6 defunciones a 6.4 por cada 1000 habitantes de 1930 a 1978. La erradicación de la fiebre amarilla, la viruela y el tifo, y el control del paludismo, tuberculosis, tosferina y sarampión, entre otras enfermedades, tuvieron un efecto importante en el abatimiento de la mortalidad general. Particularmente entre 1970 y 1974, el control del sarampión y la tosferina contribuyó significativamente a la reducción de la mortalidad de los menores de cuatro años. La mortalidad infantil pasó en este periodo de 68.5 a 46.6 defunciones por 1000 nacidos vivos registrados y la mortalidad preescolar de 10.3 a 4.8 defunciones por 1000 miembros del grupo.

Por otro lado, ha aumentado la incidencia de las enfermedades crónico degenerativas, los accidentes laborales y de tránsito, las causas invalidantes, y persisten, o han reaparecido en algunas regiones, enfermedades como el mal del pinto, la oncocercosis y el dengue.

Las características en la prestación de servicios de asistencia social se reflejan fundamentalmente en los menores de 15 años, ancianos y minusválidos, grupos en los que la desnutrición, la falta de oportunidad educativa y de recreación se manifiestan con mayor severidad.

La insuficiencia de satisfactores básicos se presentan, entre otros efectos, en la desnutrición de un sector importante de la población; en la magnitud de la mortalidad del grupo menor de cuatro años que en 1978 registró el 31 por ciento de las defunciones totales del país; en las neumonías, influenza y otras infecciones agudas y en las enteritis y otras enfermedades diarreicas que siguen estando, a lo largo de cinco décadas, entre las primeras causas de muerte.

Los desequilibrios en la distribución de la riqueza y de los servicios han dado lugar a diferencias en los niveles de salud entre distintas regiones del país, situación que se agudiza por la dispersión demográfica en áreas rurales con altas tasas de natalidad y graves problemas de nutrición y patológicos.

Los mejores niveles sanitarios resultan de la evolución económica y social del país y del esfuerzo realizado en la materia. En el campo de la atención a la salud, se conformó el esquema de seguridad social y se amplió el de asistencia pública. Sin embargo, por razón de su naturaleza orgánica las entidades de seguridad social han funcionado de manera independiente, desarrollándose diferencias tecnológicas y de capacidad de prestación de servicios entre las distintas instituciones del sector, mismas que se han agudizado en las últimas décadas.

Entre 1978 y 1982 se incrementó notablemente el gasto gubernamental en los servicios de salud y se utilizaron más eficientemente las instalaciones para ampliar la población atendida, tanto por la asistencia pública como por los servicios de solidaridad social pertenecientes a los sistemas de seguridad social; se aminoró así la brecha entre la atención de la población trabajadora organizada y la de la población abierta ubicada en el sector informal urbano y en el medio rural.

Sin embargo, los esfuerzos desarrollados para disminuir los daños y riesgos que afectan la salud de la población, se han visto limitados particularmente por la ausencia de una entidad rectora que coordine las acciones de las instituciones públicas asistenciales y de seguridad social, así como las que realizan los sectores privado y social.

La falta de una coordinación efectiva dio lugar, por un lado, a la superposición de coberturas de atención a la población en ciertas regiones y carencias en otras. En 1982 existían más de diez millones de habitantes que no tenían acceso a servicios permanentes de salud. Por otro lado, surgieron modalidades diferentes, respecto de los criterios de construcción y equipamiento de los establecimientos, adquisición de insumos, capacitación del personal y en la configuración de los sistemas de planeación y administración. Lo anterior se ha traducido en una calidad heterogénea en la cobertura, en costos diferentes en la prestación de servicios, y en un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles.

Adicionalmente se presentan las siguientes cuestiones: reducida participación comunitaria en la solución de sus problemas de salud; centralización administrativa de los servicios; insuficiente estructura de éstos, sobre todo en los dirigidos al control sanitario, al saneamiento del medio y de los asistenciales cuyos servicios se encuentra por debajo de las demandas de la población de escasos recursos; débil coordinación entre las instituciones de salud y las educativas que repercute en que la formación del personal no responde plenamente a las necesidades de los servicios; dependencia científica tecnológica del exterior, y escaso desarrollo de la investigación en las áreas biomédicas y médico-social; diversidad y en ocasiones carencia de criterios uniformes para elaborar indicadores que permitan apreciar adecuadamente la efectividad de las acciones de salud e insuficiencia en los esquemas de información que las presentan.

Los trabajos realizados por la Coordinación de los Servicios de Salud y los elementos recogidos por la consulta popular en 1981 y 1982, aportaron las contribuciones fundamentales para organizar un Sistema Nacional de Salud con la capacidad para responder de manera más efectiva a las demandas actuales y futuras.

En este marco, las aportaciones del Foro de Consulta Popular para la planeación del sector, destacaron las carencias en materia de alimentación, educación, vivienda y servicios sanitarios que presenta un amplio sector de la población, así como problemas derivados de la descoordinación e ineficiencia en la prestación de los servicios de salud.

7.4.2. Propósitos.

Dado el panorama expuesto y a fin de materializar la garantía Constitucional del derecho social a la protección de la salud, se perseguirán los siguientes propósitos:

- tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país;
- mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, y con especial preocupación por los grupos más vulnerables.
- contribuir, con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.

- promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

Es necesario destacar que la salud es una resultante de la interacción de factor biológico, ambiental, económico y social. Con este contexto, en la medida que la población disponga de empleo, de una dieta alimentaria equilibrada, de una vivienda higiénica, de servicios de agua potable y drenaje, de un hábitat salubre, de educación y de servicios que le permitan ocupar adecuadamente su tiempo libre, en esa medida estarán los habitantes en mejores posibilidades de resistir a los agentes que producen la enfermedad y la muerte. Por lo tanto, el mejoramiento sustancial del nivel de salud dependerá de que sean complementarias y estén debidamente articuladas las acciones que realicen las dependencias y entidades involucradas y los diversos sectores de la sociedad para mejorar la calidad de vida de la población.

7.4.3. Lineamientos de estrategia.

El cumplimiento de las prioridades definidas se sustenta en un marco estratégico que recoge las aportaciones a la consulta popular de los sectores privado y social y que centra el desarrollo del sector en cinco grandes áreas de política.

7.4.3.1. Acciones preventivas.

La primera es el impulso a las acciones preventivas para contrarrestar la incidencia de las enfermedades transmisibles y paralelamente fortalecer las acciones que tiendan a limitar las no transmisibles.

7.4.3.2. Reorganización y modernización de los servicios.

La segunda es la reorganización y modernización de los servicios a través de la integración del Sistema Nacional de Salud que articule programáticamente sus actividades bajo un esquema de respeto a la autonomía de las entidades del sector, en una estructura de atención en tres niveles: el primero que incluye los cuidados personales y la promoción de condiciones que mejoren el nivel de salud individual y comunitario, tales como acciones educativas y sanitarias; el segundo que se refiere a la atención de los problemas que ameriten las intervenciones de los hospitales generales, y el tercero formado por las instituciones hospitalarias de especialidad.

7.4.3.3. Consolidación del sistema.

La tercera se refiere a la consolidación del Sistema Nacional de Salud que considerará como aspectos sustanciales la integración y programática sectorial, la descentralización o desconcentración a las entidades federativas del primero y segundo niveles de atención de los servicios proporcionados a la población abierta, y el fortalecimiento para esos niveles de la infraestructura, particularmente en los estados y municipios que lo requieran.

7.4.3.4. Reorganización de la asistencia social.

La cuarta área está constituida por la reorganización de los servicios de asistencia social. Implica reorientar su concepción y definir esquemas básicos que permitan coordinar los servicios de este tipo que presta el sector público, y concertar los que realizan los sectores privado y social.

7.4.3.5. Formación, capacitación e investigación.

La última área está dirigida al incremento de la productividad y la eficacia de los servicios a través de la mejoría en la formación y capacitación de los recursos humanos, y el impulso de la investigación, fundamentalmente en las áreas biomédica, médico-social y de servicios de salud.

7.4.4. Líneas generales de acción.

La acción coordinada de las instituciones del sector salud repercutirá, en lo inmediato, en un manejo más eficiente de los recursos disponibles y hará posible avanzar en el propósito de ampliar la cobertura de los servicios a la población con un mínimo razonable de calidad para todos los individuos, línea que se inserta en la estrategia de reordenación económica y concreta el cambio estructural en materia de salud. La estrategia definida comprende el desarrollo de líneas generales de acción dirigidas a la prevención de enfermedades, atención a la salud y asistencia social.

Para impulsar las acciones preventivas se hará lo siguiente:

- fortalecer el sistema nacional de vigilancia epidemiológica y nutricional como base para la prevención y control de enfermedades; continuar con las acciones dirigidas al combate de las enfermedades prevenibles por vacunación e intensificar las destinadas al abatimiento de las demás enfermedades transmisibles.
- impulsar la detección temprana y tratamiento oportuno de la fiebre reumática, la diabetes mellitus, el cáncer cervicouterino y mamario, y la hipertensión arterial.
- proporcionar a la población la información que le permita conocer los daños y riesgos a que está expuesta, las medidas que puede utilizar para evitarlos, la responsabilidad que tiene en el cuidado de su salud, y los servicios disponibles para la protección de ésta; dar orientación nutricional a la población en general y otorgar alimentación complementaria a los menores de cuatro años y a las mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia.
- prestar, de acuerdo a las características económicas, sociales y culturales de la población, servicios de planificación familiar y de paternidad responsable.
- intensificar las acciones destinadas al control sanitario, y en coordinación con las que realicen otros sectores en aspectos ecológicos que incidan en la salud, promover el saneamiento del medio ambiente, particularmente en las zonas de mayor concentración poblacional, en los puertos, fronteras, y centros turísticos.

Para garantizar la coordinación que lleve a la consolidación del Sistema Nacional de Salud, la acción se dirigirá a:

- establecer los mecanismos que aseguren la coordinación entre las instituciones que integran el sector y definir los criterios y normas que regirán la operación de los servicios, las características del personal, la construcción y equipamiento de los establecimientos y el sistema de información.
- reorganizar los sistemas de administración de los servicios a la población abierta a fin de eliminar los obstáculos que entorpecen su prestación oportuna.
- impulsar la investigación que realicen las instituciones públicas o privadas dirigida a la solución de los problemas fundamentales de salud y desarrollar, sobre la base de una coordinación entre éstas, las investigaciones que tiendan a promover la producción nacional en entidades públicas o privadas de fármacos, biológicos, prótesis, órtesis y en general instrumental y equipo médico.
- fortalecer los mecanismos que permitan una efectiva coordinación entre las instituciones educativas y las de salud, para que la formación de los recursos humanos se adecue a las características propias de los servicios, impulsar la formación de personal profesional, técnico y auxiliar, particularmente del área de enfermería; proporcionar sistemáticamente capacitación en servicios procurando mayor productividad y una distribución más racional del personal existente que se ajuste, sin lesionar los derechos de los trabajadores, a las necesidades del sistema.

- promover el fortalecimiento de las unidades de atención a la salud del primero y segundo niveles;
- racionalizar el uso de la capacidad física instalada mediante un mayor aprovechamiento de la infraestructura existente a nivel sectorial, limitando la construcción de nuevas unidades a las áreas que carezcan de ellas;
- actualizar el cuadro básico de medicamentos, establecer los que corresponda a instrumental y equipo, y
- aprovechar el poder de compra de las instituciones que conforman el sector salud para fomentar mayor nivel de integración nacional en su fabricación.
- procurar una disponibilidad mayor de recursos para la atención de la población no amparada por la seguridad social, a través de la diversificación de fuentes de financiamiento y la transferencia, vía servicios, de los recursos que puedan aportar las instituciones de seguridad social, así como las contribuciones con que puedan participar los sectores privado y social.

Para mejorar la asistencia social, la acción estará encaminada a:

- impulsar la protección social de los menores y ancianos en estado total o parcial de abandono, de los menores en edad escolar, de los minusválidos y de la familia en general;
- implantar los mecanismos que permitan a la federación convenir con los gobiernos de los estados y concertar con los sectores privados y social la población a proteger, los servicios a proporcionar y los recursos que aportarán las diversas partes para el sostenimiento de los mismos.

7.5. Seguridad social.

La Constitución de 1917, en su artículo 123, establece las bases que fundamentan el sistema de seguridad social que prevalecen en el país. Este sistema ha evolucionado desde los primeros esfuerzos presentados por las cajas de previsión y la extinta dirección de pensiones civiles, hasta los actuales institutos de seguridad social, como son el IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM y otras organizaciones similares, incluyendo las que existen en las entidades federativas.

El sistema de seguridad social pretende aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y de su familia.

Considera tanto la atención a las necesidades básicas en materia de salud como a la de capacitación, cultura, recreación, apoyo financiero y protección al poder adquisitivo de los salarios. Además, garantiza la protección del trabajador y su familia en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

Lo servicios de salud que proporcionan algunas de las instituciones de seguridad social, han sido tratados en el apartado anterior.

7.5.1. Diagnóstico.

Los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Revolución han tenido como resultado la creación de diversas instituciones que proporcionan a los trabajadores asalariados y sus familias no sólo atención médica, sino también un conjunto de prestaciones sociales, culturales y económicas, que benefician a una creciente población. En 1982, los beneficiarios de la seguridad social ascendieron a 32.9 millones de habitantes, casi la mitad de la población nacional.

No obstante, la cobertura y calidad de los servicios de seguridad social no pueden todavía considerarse suficientes y satisfactorios, por la persistencia de diversos problemas que tienden a limitar el efecto positivo del sistema.

En ciertos casos, el crecimiento del aparato administrativo ha generado un incremento en los gastos, mismos que han mostrado un aumento que no es proporcional al número y calidad de los servicios que otorgan.

El sistema de seguridad social ha presentado problemas de concentración de algunos servicios en ciertas regiones del país y en ciertos grupos de trabajadores, lo cual ha generado desigualdad en la atención a la población.

Las deficiencias en la planeación de los servicios destinados a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores y mejorar el bienestar social, han propiciado una oferta en cantidad y calidad por debajo de las demandas de la población derechohabiente, lo que se refleja particularmente en el servicio de guarderías y en los dirigidos al aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores y sus familiares.

Hay que destacar además que las instituciones de seguridad social no han operado de manera integral, lo que ha impedido un aprovechamiento racional de los recursos, ocasionando duplicaciones, saturación o subutilización de la capacidad instalada, con el consecuente encarecimiento de los servicios y atención desigual a la población.

La planeación de los recursos financieros de las instituciones de seguridad social se ha dificultado por la falta de actualización de cifras sobre reservas actuariales y sobre ingresos probables.

Otro de los problemas a que se enfrentan algunas instituciones de seguridad social y que se relaciona con el financiamiento, es el que se refiere a las prestaciones que otorga a sus beneficiarios, que por su deficiente grado de recuperación constituye una limitante para la extensión de la cobertura de ésta y de otras prestaciones.

7.5.2. Propósitos.

A fin de contribuir a mejorar el bienestar de la población y alcanzar mejores niveles de vida para los mexicanos, en los próximos años, la seguridad social tenderá a cumplir con los siguientes propósitos:

- Promover acciones que permitan que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social.
- Fomentar el mejoramiento sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

Ampliar la cobertura de los servicios para que se incorpore, con equidad, de manera paulatina a los trabajadores no asalariados, los beneficios de la seguridad social.

7.5.3. Lineamientos de estrategia.

Para dar cumplimiento a estos propósitos, la estrategia se centrará en los siguientes puntos:

- Mejorar y modernizar la administración de los servicios, propiciar su desconcentración o descentralización, fortaleciendo los sistemas de planeación, información y control.
- Fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar en forma oportuna, equitativa y expedita, las prestaciones y servicios.
- Utilizar racionalmente los recursos financieros para que las instituciones cumplan con el otorgamiento de las prestaciones señaladas en los ordenamientos legales que la rigen.

- Establecer los esquemas de coordinación interinstitucional que permitan el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada para la prestación de los servicios.
- Promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de seguridad e higiene laboral, así como la capacitación del trabajador para disminuir los riesgos del trabajo.
- Diseñar mecanismos para ampliar la cobertura de la seguridad social, integrando a los trabajadores no protegidos.

7.5.4. Líneas generales de acción.

Para mejorar y modernizar la administración de los servicios se pretende:

- Desarrollar un sistema que integre la programación, presupuestación y evaluación de los servicios, e instrumentar la participación de las unidades operativas en este proceso.
- Transferir paulatinamente las funciones operativas a las delegaciones.
- Simplificar la estructura organizacional y los procedimientos administrativos, así como promover la capacitación y actualización del personal a todos los niveles.

Para fortalecer el otorgamiento de los servicios se hará lo siguiente:

- Proporcionar a la población derechohabiente información veraz sobre la organización, funcionamiento del sistema y los servicios y prestaciones a que tienen derecho.
- Simplificar los requisitos y el trámite administrativo para el otorgamiento de las prestaciones y servicios.
- Revisar la Ley y reglamentos de la seguridad social a fin de ampliar su cobertura y revisión del sistema de aportaciones.
- Estudiar la factibilidad y los procedimientos para atender, en el largo plazo, a la unificación interinstitucional de algunas prestaciones y servicios de la seguridad social.
- Fomentar programas que permitan a las personas en edad avanzada la realización de actividades culturales, sociales, de esparcimiento y productivas.
- Fortalecer las acciones tendientes a un mejor aprovechamiento del tiempo libre de los derechohabientes, a través de programas integrales de turismo social, actividades culturales, deportivas y recreativas.

Para mantener un sano financiamiento se hará lo siguiente:

- Actualizar permanente los estudios actuariales y financieros, que faciliten la planeación institucional.
- Diseñar e instrumentar sistemas de recuperación de créditos, a fin de que la reolvencia de los mismos permita ampliar su cobertura y montos.
- Lograr el pago oportuno de las cuotas y aportaciones a que las instituciones por ley tienen derecho.

Para establecer los esquemas de coordinación interinstitucional se hará lo siguiente:

- Impulsar las actividades artísticas, en coordinación con SEP y otras dependencias, para incrementar la producción de obras de alta calidad y diseñar y poner en marcha un sistema de incentivos y estímulos que propicie la formación de los derechohabientes en las distintas artes.
- Mejorar la eficiencia de las guarderías actuales y diseñar y probar nuevos modelos que permitan la expansión de los servicios con el apoyo y la participación de

organizaciones sindicales, comunidades y padres de familia, ofreciendo así alternativas de atención a todas las madres trabajadoras que demanden el servicio.

- Para ello se establecerán además, convenios con otras instituciones del sector público.
- Extender en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias, la educación inicial a los niños por medio de las guarderías, y la educación materna infantil a los padres de familia y elaborar manuales tendientes a lograr una normatividad homogénea para el funcionamiento de las mismas.
- Desarrollar una coordinación estrecha con las autoridades deportivas nacionales, para evitar duplicaciones e ineficiencias y establecer calendarios únicos de competencias, apoyándose en las organizaciones sindicales para la promoción de los eventos.
- Extender a la comunidad el uso de los centros de bienestar y desarrollo familiar, principalmente en las zonas marginadas.
- Para promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de seguridad e higiene laboral.
- En coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otras instituciones nacionales e internacionales, se realizarán investigaciones sobre las condiciones del medio ambiente del trabajo y se fortalecerá la asesoría y capacitación a las empresas y a los trabajadores.

7.6. Desarrollo urbano y vivienda.

El desarrollo urbano, como expresión e instrumento transformador de los sistemas económico, social y natural, requiera de una política que al mismo tiempo que encare cambios estructurales, contribuya al reordenamiento económico requerido por el proceso de desarrollo nacional.

Con base en estos dos grandes componentes estratégicos, la política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas. Simultáneamente, por medio de acciones relativas a la satisfacción de necesidades esenciales de la población, se atenuarán los efectos negativos que inciden mayormente en los sectores más desprotegidos.

7.6.1. Desarrollo urbano.

La problemática actual del desarrollo urbano y la vivienda se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravada por la insuficiencia puesta en práctica de la política regional, urbana y de vivienda, y de factores estructurales tales como una inequitativa distribución del ingreso, y una desmedida especulación inmobiliaria.

7.6.1.1. Propósitos y Lineamientos de estrategia.

Dentro de este contexto los objetivos específicos de la política de desarrollo urbano son:

- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población.
- Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.
- Responder a la necesidad del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.

- Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes preservando los valores histórico-culturales.
- Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.
- En respuesta a los problemas de desajuste que se dan en el ámbito infraurbano, así como los problemas de centralización y dispersión que enmarcan las relaciones territoriales, el ordenamiento de las ciudades implica: consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos, y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa. Al interior de los centros de población se buscará controlar el uso del suelo y orientar el crecimiento.

Para atender las necesidades de suelo, deberán actuar en forma coordinada los tres niveles de gobierno en políticas de reservas territoriales para la generación de oferta de suelo, regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano, normatividad y control de la actividad inmobiliaria.

7.6.1.2. Líneas generales de acción.

La materialización de las políticas urbanas se concibe a través de líneas de acción que dan respuesta a su problema mediante:

- La instrumentación del sistema urbano nacional, confirmado por centros jerarquizados para la prestación de los servicios básicos con diferentes niveles de atención que cubran todo el territorio nacional.
- El impulso a centros seleccionados por sus ventajas para la localización de actividades industriales, de apoyo a las actividades agropecuarias, por sus funciones de enlace entre los subsistemas, o bien por su importancia en la integración regional.
- La atención de zonas urbanas que presentan graves problemas sociales y físicos, particularmente en las fronteras y litorales, y el impulso a centros rurales aptos para concentrar servicios básicos.
- La promoción, en el marco del convenio único de desarrollo, de acuerdos con los gobiernos locales en cuanto a centros de población y programas prioritarios, tomando en cuenta los programas de agua potable y alcantarillado, suelo y reservas territoriales, vivienda y generación de empleo.
- La promoción, a través de apoyos directos a la autogestión comunitaria, de la organización cooperativa para la construcción de equipamiento básico y auto-producción de bienes y servicios.
- El establecimiento de convenios con el sector privado y social para realizar proyectos conjuntos de mejoramiento, renovación urbana, y preservación de zonas de interés histórico y cultural.
- Una acción efectiva en materia de suelo, para lo cual se requiere compatibilizar jurídicamente los regímenes agrario y urbano, promover que las autoridades locales se constituyan en receptoras y administradoras de las reservas territoriales, así como fomentar formas de tenencia de la tierra urbana complementarias a las actuales que aseguren su función social.

- La seguridad jurídica de la propiedad, para la que se fomentarán prioritariamente las acciones integradas de regularización y mejoramiento urbano, que realicen concurrentemente los tres niveles de gobierno con la participación activa de la población.
- El financiamiento de la infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado con base en un programa nacional coordinado entre los distintos niveles de gobierno. Al efecto se iniciará un proceso de desconcentración hacia los gobiernos de los estados y municipios, con una estrategia que permita al mismo tiempo, fortalecer las funciones de planeación y normatividad del Gobierno Federal, la ejecución directa de obras por las propias autoridades estatales y la conformación de mecanismos de autofinanciamiento.

7.6.2. Vivienda.

La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos.

7.6.2.1. Propósitos y Lineamientos de estrategia.

La política de vivienda toma en cuenta el hábitat natural y social donde aquélla se constituya en hogar, procurando que el esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno cristalice en los siguientes objetivos.

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno.
- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.
- Se concibe a la vivienda no sólo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

7.6.2.2. Líneas generales de acción.

Bajo esta perspectiva, los objetivos se alcanzarán mediante las siguientes acciones.

- Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales, el establecimiento de la oferta pública de tierra para vivienda de interés social.
- Impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción.
- Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.
- Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura social, buscando que se canalice un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos.
- Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del Sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de sus recursos.

La política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia, así como las siguientes líneas de acción:

Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación. El reconocimiento y apoyo práctico y jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopten la vivienda rural, urbana y suburbana. La legitimización y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional.

Fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada en la industria de la construcción, así como de la autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular. El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva al inversionista, y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que éste sea más remunerador. Realización de acciones prioritarias y emergentes en materia de vivienda social.

Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados, a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda en arrendamiento. Se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes, para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda.

7.7. Ecología.

Por primera vez en un Plan de Desarrollo Nacional se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medioambientales, además de los económicos, políticos y sociales, para dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales en el mediano y largo plazos.

Entendido el desarrollo económico y social como el proceso de interacción organizada de la naturaleza por la sociedad, se desprende que el medio ambiente es al mismo tiempo resultante del proceso de desarrollo y prerrequisito para que tenga lugar.

Las causas de los problemas ambientales se asocian a los estilos diferentes de aprovechar y usar los recursos que se derivan en diferentes grados de cambio, deterioro ecológico. A su vez, se relacionan a los modelos tecnológicos, a la organización social y a la estructura económica y regional.

El desarrollo histórico de la sociedad industrial ha generado una serie de problemas ambientales que han sido, en el pasado, asimilados como un costo aceptable del desarrollo. Sin embargo, la magnitud de estos problemas en la actualidad compromete seriamente el destino de recursos naturales y la calidad de vida de la sociedad y del individuo.

Nuestro país cuenta con una riqueza de recursos renovables, la mayor parte de los cuales permanecían prácticamente sin deterioro hasta antes de la década de los cuarenta. A partir de entonces se pone en marcha un proceso decidido de industrialización que, junto con las bondades del crecimiento, trajo consigo un significativo deterioro del medio ambiente entendido éste como el conjunto del sistema externo, físico y biológico en el que vive el hombre, y otros organismos. Este proceso estaba sustentado en un conjunto de políticas que favorecían al desarrollo de la industria, entre las que destacan el otorgamiento de insumos básicos subsidiados como la energía y agua, la ausencia de control sobre la degradación del medio ambiente y la

generación de desechos y residuos: esto es por las emisiones de humo, polvos y gases contaminantes, de aguas residuales, basura y otros.

El crecimiento económico y social de México, animado por un ideal de justicia y de igualdad se ha orientado a la satisfacción de las necesidades humanas, pero sin considerar suficientemente el desequilibrio ecológico ni sus graves consecuencias sobre el bienestar de los mexicanos y sus futuras generaciones. Es decir, dentro del marco de decisiones se hizo a un lado el costo ambiental, lo que se manifiesta en la actual crisis ecológica que afecta a los recursos naturales y al medio ambiente del país.

Los foros de consulta popular evidenciaron que la problemática ecológica en México, ha dejado de ser preocupación exclusiva de científicos e investigadores, y se ha convertido en demanda política de la comunidad. La amplia participación de los diversos sectores de la sociedad en el Foro de la Ecología, permitió identificar los principales problemas que afrontan los recursos naturales y el medio ambiente de nuestro país y las causas que los originan.

Se pudo constatar que la problemática actual está básicamente relacionada con la contaminación del aire, agua y suelo; así como con los cambios macro y microclimáticos; el agotamiento de los recursos no renovables; la degradación de los renovables, la deforestación, la erosión y la desertificación, así como la extinción de especies animales y vegetales.

La fuerte presión que ha ejercido el crecimiento demográfico e industrial, la falta de un planteamiento integrado del uso del suelo y sus recursos han sido las causas principales de un desarrollo desequilibrado. La utilización indiscriminada del territorio y la explotación de recursos bajo criterios de rentabilidad a corto plazo son ejemplos claves de la ineficiente política de ordenación ecológica del territorio.

- Entre los elementos que han contribuido destacan los siguientes:
- La ejecución de proyectos de desarrollo, en materia de obra pública y privada, se ha desarrollado sin una adecuada evaluación del impacto ambiental que ocasionan.
- La falta de un desarrollo y aplicación de tecnologías adecuadas a las diferentes condiciones ecológicas, sociales, económicas y culturales del país.
- El desconocimiento y carencia de información sobre la variedad y capacidad de soporte de nuestros ecosistemas, que conllevan una irracional explotación de los recursos naturales.
- La ausencia de una responsabilidad ecológica en la ciudadanía debido a la inexistencia de una sistemática educación ambiental, que genere una conciencia nacional sobre el tema.
- La carencia de un marco jurídico adecuado.
- La limitación de los instrumentos financieros, administrativos y de los mecanismos de gestión, en la solución de los problemas ecológicos.

Esto ha llevado a graves problemas de contaminación y disminución en la disponibilidad de los recursos.

La contaminación de las aguas estuarinas y marinas de la nación es especialmente notable en las 18 áreas más importantes, en cuanto a su potencial comercial, pesquero y turístico. Tales son los casos de los puertos de Acapulco, Salina Cruz, Lázaro Cárdenas, Veracruz y pronto podría serlo también Cancún.

El deterioro de la calidad del aire, en varias partes del país, es un fenómeno progresivo. El grado más alto de contaminación o degradación de la atmósfera se presenta en las zonas alta-

mente industrializadas, no siempre necesariamente las más pobladas, debido a la emisión de gases y partículas derivadas de las fuentes fijas y móviles. La ciudad de México está considerada actualmente como una de las cinco ciudades más contaminadas del mundo. La prevención y control de la contaminación atmosférica generalmente requiere equipo y tecnología costosos por ser de importación, debido al incipiente desarrollo tecnológico nacional en este campo.

Entre las ciudades que merecen una atención inmediata se encuentran, además del área metropolitana de la Ciudad de México, la de Guadalajara, la de Monterrey, las conurbaciones Minatitlán, Coatzacoalcos y Torreón Gómez, Palacio Laredo, Puebla, Saltillo, Cuernavaca, Salamanca, Ciudad Juárez, Tampico y Tijuana, así como las zonas de explotación petrolera.

Por su parte, los problemas de residuos sólidos son especialmente graves en las grandes ciudades del país, así como en zonas turísticas e industriales. En general, existe una carencia de adecuados sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, acordes a la realidad del país en sus diferentes regiones.

La modificación de los patrones de consumo ha aumentado la generación *per cápita* de basura, incrementándose el volumen de materiales no biodegradables y de desechos industriales, generalmente tóxicos. Desafortunadamente, nunca se ha reglamentado el manejo de estos residuos y ante el incremento demográfico e industrial, en una sociedad orientada hacia el consumo, éste ha sobrepasado la capacidad de acción de las autoridades locales.

En lo que respecta al suelo, se estima que un 66 por ciento de la superficie del territorio se encuentra fuertemente erosionado. Hasta 1979 se desmontaron aproximadamente doce millones de hectáreas de bosques templados y cinco millones de hectáreas de selvas tropicales, las cuales se ocuparon en actividades ecológicamente menos productivas, para prácticas agropecuarias en terrenos impropios, tala irracional y quemas forestales. Cerca del 50 por ciento de la superficie del territorio nacional tiene una erosión moderada o avanzada y un 16 por ciento totalmente destruida. Se estima que la mitad de las tierras cultivadas se deterioran gradualmente a causa de la destrucción de los bosques, la agricultura mal planificada, el sobre pastoreo y la ganadería sin control. Se calcula que cerca de 225 mil hectáreas anualmente se desertifican por estas acciones.

De aquí se deduce que los tres principales problemas en las zonas rurales de México son la deforestación, la consecuente erosión y la de certificación. Ellos traen consigo la pérdida del patrimonio biológico. México es uno de los países más privilegiados del mundo por su riqueza forestal y faunística y por su variedad de zonas ecológicas; sin embargo, diversas especies se encuentran amenazadas o en peligro de extinción.

El patrimonio natural del país no ha tenido hasta la fecha una atención adecuada, lo cual se refleja en una distribución desigual de los parques nacionales, reservas y áreas ecológicas protegidas. Un gran porcentaje de las mismas se ha perdido al ampliarse la frontera agropecuaria y por la proliferación y crecimiento de las ciudades. Es importante resaltar que sólo se establecieron 17 parques nacionales de los 57 existentes de 1941 a 1982.

Lo anterior ha determinado efectos importantes sobre la salud y la calidad de vida de la población, así como en los procesos productivos, amenazando seriamente el desarrollo económico sostenido a largo plazo y afectando con ello el potencial de los recursos naturales.

7.7.2. Propósitos.

El proceso de desarrollo integral requiere pasar a la concepción que vea a la naturaleza como los recursos que se integran y se afectan entre sí, que tienen vida propia y que son patrimonio de la sociedad.

Entre los criterios fundamentales adoptados, el tema ecológico toma su lugar a través de la ordenación económica y el cambio estructural, que permiten garantizar el orden y una disciplina ambiental en el proceso de desarrollo global, regional y sectorial.

Dentro de los criterios para la reordenación económica, destacan los siguientes: el control y disminución de la contaminación ambiental, y la restauración ecológica con una perspectiva regional.

Por lo que se refiere a los criterios para el cambio estructural, están el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales del país, y la conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

Esto debe traducirse en un medio ambiente sano, como una garantía individual y un derecho social, que contribuya a un mayor bienestar para el hombre y la comunidad en su conjunto, además de valorar y preservar el patrimonio cultural del país.

Se requiere además de la participación efectiva del sector público, en sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, y del sector privado y social. En este contexto, la ciudadanía, desarrollará su conciencia de responsabilidad ecológica, siendo el valor principal que hará posible la aplicación en la política ecológica.

7.7.3. Lineamientos de estrategia.

El análisis combinado de los recursos naturales y el medio físico proporcionan criterios básicos para el ordenamiento ecológico, facilitando la toma de decisiones sobre los usos y reservas del territorio.

Adicionalmente, se requerirá fortalecer y ampliar las bases legales que permitan el ordenamiento ecológico en función de los intereses nacionales y las mayorías del país.

Con esto se trata de agregar nuevos criterios al proceso de planeación tradicional, los Lineamientos de política más importantes se refieren a dos vertientes: las de orden correctivo y las de carácter preventivo.

Las medidas correctivas se avocan a contrarrestar los efectos que ha ocasionado la degradación del medio ambiente mediante dos líneas de estrategia:

- Control y disminución de la contaminación ambiental.
- Restauración ecológica de zonas deterioradas, que va más allá de un proceso de limpieza únicamente, ya que se pretende incorporar a la producción las zonas deterioradas ya actualmente ociosas que por lo general sustentan poblaciones marginadas.

Por otra parte, es necesario establecer una estrategia ecológica congruente que considere en el corto, mediano y largo plazo las medidas preventivas que se relacionen con el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales. Asimismo, es necesario llevar a cabo acciones orientadas a la conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables. Ambas líneas están inmersas en un cambio en las formas de concebir el medio ambiente, sus potencialidades y vocación. Lo anterior conlleva a:

- Generar políticas diferenciales y específicas de manejo de los recursos naturales, en función de las diferentes regiones ecológicas, que fortalezcan el proceso de responsabilizar a los estados y municipios mediante la promoción de actividades productivas que combinen rentabilidad económica, logros sociales y minimizar el impacto ecológico negativo.

- Promover y fortalecer la responsabilidad ciudadana en el manejo y conservación de los recursos naturales mediante proyectos que involucren la participación local en el proceso de ordenamiento y restauración ecológica, como una vía importante de conservación de nuestro patrimonio natural y para impulsar el desarrollo regional y local.
- Estimular proyectos específicos de ordenamiento y restauración ecológica con aun perspectiva intersectorial y con la participación de la iniciativa privada, el sector público y las poblaciones locales.
- Completar la legislación mediante la expedición de nuevas disposiciones legales y la incorporación del principio de agregación a los programas de desarrollo; hacerla eficaz al actualizar el sistema de sanciones y acercar la norma jurídica a la realidad social que regula para cumplir y hacer cumplir la ley; hacerla congruente incorporando a la legislación, sobre todo relativa a los recursos naturales, criterios ecológicos que den como resultado una legislación uniforme como prerequisite para un desarrollo nacional integral.

En concordancia con las estrategias de desarrollo urbano regional se deberán establecer criterios de financiamiento y tasas preferenciales para el desarrollo de programas integrales con una visión ecológica, especialmente en aquellas áreas que presentan una problemática ambiental crítica.

Se deberán establecer los organismos financieros que estimulen y promuevan el desarrollo de proyectos ecológicos autofinanciables y generadores de empleo.

En la realización de las inversiones en apoyo a la infraestructura básica y de los sectores productivos deberá considerarse la realización de los estudios y proyectos que contemplen una evaluación de impacto ambiental y la mitigación, restauración o control de dichos efectos, así como los recursos financieros suficientes en apoyo a estas acciones. En general, los programas de desarrollo deberán considerar explícitamente los impactos ecológicos. En la integración del presupuesto deberá considerarse este criterio como esencial.

Dichas evaluaciones de impacto ambiental deberán ser realizadas por el propio inversionista, y conforme a las normas dictadas por el Sector Ecológico.

Las expectativas y necesidades de las poblaciones locales deberán ser consideradas como un importante insumo para normar la realización del proyecto.

Estimular el uso de tecnologías menos contaminadas y adecuar los existentes a la realidad nacional.

Esto permitirá estimular el desarrollo de tecnologías mexicanas desde las simples, con el empleo de las no convencionales, hasta las sofisticadas. Esto implica desde el fortalecimiento del desarrollo de la pequeña y mediana industria dedicado a la fabricación de partes y componentes de equipo anticontaminante, hasta la recuperación de una cadena por técnica prehispánica de formación de terrazas o el aprovechamiento de cuerpos de aguas mediante chinampas.

En el sector social será necesario desarrollar programas de educación ambiental a diferentes niveles y dirigidos a distintas regiones del país, considerando que México es un mosaico de cultura y de condiciones ecológicas.

Despertar y orientar en forma responsable, la conciencia ciudadana sobre problemas ecológicos y ambientales y promover su participación mediante amplios programas de difusión y comunicación social será una labor fundamental.

7.7.4. Líneas generales de acción.

7.7.4.1. Prevención y control de la contaminación ambiental.

- Establecer acuerdos para que las entidades productoras de la contaminación o del deterioro compensen el daño, en beneficio de la región afectada, en proporción a la carga de contaminante. Esto permitirá destinar un porcentaje de las inversiones del sector público en la restauración de las áreas impactadas y fortalecer otras actividades productoras.
- Realizar evaluaciones de impacto ambiental a nivel regional en áreas propietarias, sobre todo en donde se llevan a cabo obras del sector público.
- Inducir en los proyectos de grandes inversiones o en las industrias existentes, la incorporación de procesos y equipos anticontaminantes para que garanticen en su instalación sistemas que regulen las descargas y emisiones, y la disposición final efectiva de sus residuos industriales peligrosos.
- Apoyar la creación de un banco de información sobre tecnología nacional y extranjera disponible para el control de la contaminación.
- Apoyar los programas de investigación para mejorar la relación entre el aprovechamiento de energéticos y la protección del medio ambiente.

7.7.4.2. Agua.

Se deberán considerar estrategias para el manejo de aguas residuales, tanto de las aguas negras como de las descargas industriales con materiales tóxicos. Con tal propósito se deberá tener una visión tanto de lo rural como de lo urbano, que considere prioritariamente la conservación y recarga del manto acuífero.

Se revisará y actualizará el marco jurídico y normativo para establecer proyectos de uso integral de aguas residuales. Para conocer el estado actual del problema y sus variaciones se constituirá una Red Nacional de Monitoreo de Calidad de Agua, y para resolverlo se promoverá la instalación de plantas de tratamiento para fortalecer su reuso y las evaluaciones del impacto ambiental.

- Se llevará a cabo el saneamiento de presas y la rehabilitación de las plantas de reciclaje existentes, así como proyectos ejecutivos de los Distritos de Control de “la contaminación del agua”.
- Las zonas de alta prioridad en materia de contaminación son: el Valle de México, la zona norte y centro del Golfo de México, incluyendo Tabasco (zonas petroleras), el Río Lerma, el Alto Balsas, el Alto Blanco, las Fuentes Industriales, las Zonas Fronterizas (Tijuana).

7.7.4.3. Suelo.

En este campo es necesario revisar y actualizar el marco jurídico y normativo, con el fin de completarlo en las tres grandes áreas de contaminación del suelo; desechos sólidos industriales y los residuos tóxicos provenientes de herbicidas y plaguicidas.

El Problema de la basura deberá ser resuelto en forma integral desde su recolección hasta su manejo y disposición final, con una estrategia que se adapte al tamaño de las ciudades, a la estructura de las mismas, el número de habitantes y a la topografía entre otros factores.

- Son tres las grandes líneas de acción:
- Racionalizar la generación y el reciclaje de residuos sólidos.

- Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de recolección, tratamiento y disposición final y
- Establecer proyectos de capacitación, de difusión y educación encaminadas a fomentar y fortalecer la conciencia ecológica y una amplia participación ciudadana.

7.7.4.4. Aire.

Atender en cuanto a la contaminación del aire, las áreas prioritarias y establecer programas específicos de acción y normas de control. Para ello, es menester:

- Realizar un inventario de fuentes fijas.
- Adecuar las normas de calidad de aire.
- Diseñar sistemas de monitoreo de la calidad de aire con redes de alarma.
- Promulgar los reglamentos de emisión de los contaminantes más importantes.
- Reducir y controlar las emisiones de las fuentes móviles.
- Contar con un programa de atención a emergencias y;
- Estudiar manifestaciones de impacto ambiental.

Es conveniente establecer líneas claras de coordinación, de concertación y de inducción con el sector público, social y privado. Especialmente, la vinculación de algunas paraestatales con la industria privada y con el Departamento del Distrito Federal, es de vital interés para resolver los problemas de la contaminación en forma coordinada y concertada en zonas prioritarias, tales como las zonas metropolitanas de la ciudad de México, de Monterrey, de Guadalajara, de Puebla, de Ciudad Juárez y de Coatzacoalcos Minatitlán.

7.7.4.5. Restauración ecológica.

Esta deberá orientar fundamentalmente hacia proyectos específicos en zonas tropicales, templadas, áridas y muy especialmente en cuencas hidrológicas con el fin de restaurar el daño ecológico en grandes áreas de nuestro país e iniciar un programa vigoroso para incorporar a la producción nacional regiones que se han perdido por mal manejo o irresponsabilidad.

- Esto será accionado en tres grandes líneas:
- Programas para reintegrar a la producción zonas improductivas, tales como reforestación en cabeceras de cuencas y laderas.
- Programas para restaurar el equilibrio ecológico en zonas fuertemente deterioradas, tales como zonas turísticas o bien los pantanos en zonas petroleras y zonas costeras, para establecer áreas de acuacultura.
- Programas para promover la autosuficiencia alimentaria a pequeña escala, mediante unidades campesinas de restauración que apliquen sistemas combinados de agrosilvicultura, agropiscicultura, huertos familiares y granjas integrales en general.

Algunas regiones prioritarias son: Oaxaca, Veracruz, Michoacán, Chiapas, Sonora y Guerrero.

Los proyectos en cuencas hidrológicas deberán ser integrados a los programas de saneamiento del agua.

7.7.4.6. Flora y fauna silvestre.

Dada la relevancia de la flora y fauna silvestre mexicana, se considera de importancia realizar programas para la creación de zoológicos, jardines botánicos y áreas cinegéticas con fines educativos, de investigación, turística y recreativa, que además de contribuir a la protección del

patrimonio biológica, sean motivo de atracción a turistas nacionales y extranjeros. Lo que se ha dado en llamar turismo ecológico es realmente un recurso muy poco explotado en nuestro país, a pesar de que tiene un enorme potencial.

Se dará especial atención a los programas para la protección y aprovechamiento de la flora silvestre, especialmente las especies de flora y fauna rara, o en peligro de extinción. Establecer criaderos, y viveros, tanto de especies acuáticos como terrestres.

Es necesario ampliar el manejo de la fauna silvestre, no limitándolo a los aspectos exclusivamente cinegéticos, sino extendiéndolo a la cacería de subsistencia y a la captura comercial para consumo nacional e internacional, bajo estrictos técnicos y científicos y con un criterio social.

7.7.4.7. Conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables.

Con el propósito de conocer los recursos naturales renovables que pueden representar un potencial de aprovechamiento para el desarrollo económico, así como propiciar la experimentación de nuevas formas de explotación de estos recursos, se propone:

- Realizar un inventario de las regiones y áreas ecológicamente más frágiles del país, y de aquéllas que, por sus especiales características, sean susceptibles de ser protegidas.
- Diseñar un sistema nacional de áreas protegidas, parques y reservas, representativas de los principales ecosistemas del país. Esto incluye desde los parques naturales hasta las reservas de la biósfera y respetar su capacidad de renovarse.
- Formular programas de investigación de áreas que funcionen como laboratorios naturales, cuya dimensión estará en relación estrecha con las características de ecosistema que representan.
- Fomentar programas de turismo en las concentraciones urbanas ya que requieren de espacios verdes para la recreación, tales como parques nacionales, naturales y culturales urbanos, reservas naturales y refugios faunísticos entre otros.

Algunas de las zonas a desarrollar en los Estados de Hidalgo, Colima, Querétaro, Quintana Roo, Chiapas, Estado de México, Sonora, Jalisco, Michoacán, Durango, Tamaulipas y Zonas Fronterizas. Se trata de proteger áreas representativas de zonas templadas, tropicales y áridas, así como de brindar espacios verdes a las grandes concentraciones urbanas tanto en las zonas intraurbanas como interurbanas.

En la gestión ambiental se debe considerar el marco de la estrategia general de ordenamiento ecológico y ambiental, lo que será posible mediante el diseño de normas ambientales por regiones y por sectores, público, privado y social; estas normas serán para:

- El desarrollo urbano, especialmente en ciudades grandes y medias.
- La vivienda.
- Las actividades turísticas.
- El crecimiento industrial.
- Las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

Esto marca la esencia intersectorial de la ecología, ya que cualquier transformación de los ecosistemas para impulsar otras formas de producción implica necesariamente una gestión ambiental.

Esto significa que cualquier programa de este tipo debe contar con una evaluación de impacto ambiental que permita dar orden al desarrollo regional, y detectar las diversas opciones que tiene las regiones con base en sus vocaciones, en el entendido de que ordenar es optar.

Por último las soluciones a la problemática ecológica dependen, en gran medida, de la participación activa y conciente de todos los sectores de la población, por lo que es necesario realizar acciones de educación ambiental a través de un proceso continuo y permanente que se inicie en los grados preescolares y siga a lo largo de las diferentes etapas del sistema educativo formal e informal. En este sentido se incluirá, dentro del sistema educativo formal, con énfasis en su nivel básico y medio, la enseñanza de la problemática ecológica, conteniendo las adecuaciones regionales que corresponda.

Capítulo Octavo

Políticas Sectoriales

Sumario.

En este capítulo se presentan las orientaciones, estrategias y líneas de acción de las que se derivan los programas de mediano plazo de carácter sectorial.

En el apartado de Desarrollo Rural Integral se plantea que el objetivo fundamental de la estrategia es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la Nación.

De este objetivo se desprenden como propósitos específicos: fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional a través del fortalecimiento de su organización; mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos; aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso; ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, prioritariamente en las zonas de temporal; propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios; articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial, a través de la agroindustrial, y con las actividades comerciales y de servicios; aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural; y mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales.

La estrategia parte del principio de que, para que los esfuerzos sociales y los programas del Estado que se lleven a cabo en el ámbito rural rindan frutos permanentes, es indispensable, por una parte, otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y considerar su participación plena, como esencia misma del desarrollo social que se pretende establecer la base económica que se requiere para hacer posible el desarrollo social permanente en el campo, y a la vez, responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional. De este principio se derivan los Lineamientos estratégicos para la promoción del desarrollo rural integral, así como las líneas de acción referidas a: la organización y bienestar social; apoyo a la producción: e integración industrial, del comercio y el transporte.

En el apartado de Reforma Agraria Integral, se indica que dadas las condiciones que prevalecen en el medio rural, es necesario que, sin perder la prioridad que tiene el reparto de la tierra, se atiendan de manera especial los problemas pendientes de regularización de la tenencia y que la política agraria se oriente a la organización de los campesinos, sirviendo como base para

la superación socio-económica de los mismos, aumentando en forma gradual y sostenida su capacidad de gestión, y promoviendo su incorporación efectiva al desarrollo general del país.

Con base en ello, los propósitos de la Reforma Agraria Integral son: repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales, y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades; consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, superando mediante la organización agraria, el problema del minifundio y promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales; generar aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios; alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la reforma agraria integral, a fin de terminar con la corrupción; así como lograr una auténtica democracia participativa en la toma de decisiones, en su ejecución y en su evaluación y continuar con la programación de la reforma agraria integral en el marco de la planeación democrática, basada en la consulta popular.

Los Lineamientos estratégicos para lograr estos propósitos se centran en el reparto y la regularización de la tierra y en la incorporación de los campesinos al proceso de desarrollo general del país, a través de su organización participativa.

En materia de agua, los objetivos que normarán la formulación de los programas especiales de mediano plazo son: racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar el agua y utilizarla eficientemente; administrar con eficacia y eficiencia los recursos hidráulicos acorde con los requerimientos de los usuarios y posibilidades de abastecimiento; y abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones. De acuerdo con estos objetivos, se plantean las políticas del sector público federal en materia de agua, las cuales tratan sobre administración del agua, desarrollo agropecuario, desarrollo urbano e industrial y generación de energía eléctrica; otros usos del agua; prevención y control de la contaminación; y concientización ciudadana.

En materia de pesca, se señalan como objetivos centrales de la política; contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población; generar empleos, especialmente en zonas y grupos rezagados; captar divisas mediante las exportaciones de productos pesqueros; promover el desarrollo regional y comunitario y mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca.

En términos generales, la estrategia del programa de pesca se caracteriza por una combinación integral y equilibrada de los diversos sectores, elementos, intereses, necesidades y prioridades que en él inciden, partiendo del propósito de incrementar y racionalizar la explotación de los recursos pesqueros, afianzando la soberanía nacional sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las aguas interiores. Con base en los lineamientos estratégicos que de ello resultan, se establecen líneas de acción y proyectos estratégicos sobre: captura, acuicultura; industrialización; comercialización y transporte; organización y capacitación; proyección, investigación y tecnología; consumo; administración; planeación; fomento y regulación pesquera; y financiamiento.

En lo que respecta a bosques y selvas se señala que, en el marco del desarrollo rural integral, la actividad forestal deberá orientarse primordialmente a lograr un cambio en la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional del recurso, bajo la premisa de satisfacer los requerimientos de materia prima al mercado consumidor nacional, conservando el equilibrio ecológico.

Con base en este propósito se establecen Lineamientos estratégicos de los cuales se derivan las siguientes líneas de acción; fomentar la creación de organizaciones cooperativas; promover el cultivo del recurso forestal y su conservación; mejorar el aspecto técnico de su aprovechamiento; reforestar los bosques; promover una mayor diversificación y eficiencia en la industria y elaborar un programa forestal; reorganizar las empresas paraestatales y promover y vigilar que sea un instrumento eficiente; desarrollar programas específicos para apoyar la producción alimentaria y el equilibrio ecológico; estimular la participación activa y ordenada de los estados, sustentada en una programación eficiente, y poner en marcha programas de investigación y desarrollo de tecnología apropiada a nuestro país.

La concepción estratégica que rige la reorientación y la modernización del aparato industrial consiste en desarrollar un amplio mercado interno que impulse a un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia fuera los Lineamientos estratégicos se concentran en cinco orientaciones: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional; impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas; crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional; y propiciar que la industria paraestatal sea un importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas.

La estrategia de prioridad a las ramas que tengan una amplia y creciente demanda final, incorporen eficientemente los recursos nacionales abundantes, generen demanda de bienes de capital susceptibles de producirse eficientemente en el país, y completen cadenas productivas de los bienes prioritarios.

Las orientaciones estratégicas y los Lineamientos generales de política enmarcan las líneas de acción de las ramas industriales sobre la base de la importancia relativa de las industrias en la estrategia de cambio estructural y de la capacidad de acción directa por parte del Estado.

De esta forma, en el sector de bienes básicos se distinguen seis grandes categorías prioritarias; industria alimentaria, bienes de consumo duradero y no duradero, salud, educación, transporte colectivo y materiales para la vivienda. Entre las acciones se plantean: en alimentos, promover la participación de las formas de organización social de la pequeña y mediana industria y de las empresas paraestatales; en prendas de vestir, calzado y otras actividades, favorecer en el corto plazo una mayor utilización de la capacidad instalada asegurando el aprovisionamiento de materias primas industriales de origen petroquímico y natural y de bienes capitales; en vivienda, impulsar el aprovechamiento de materiales locales y su producción; y en farmacéutica, impulsar la producción de sustancias activas y brindar apoyos financieros y tecnológicos a la industria nacional.

En lo que respecta al sector de bienes de capital, la estrategia se instrumentará en forma selectiva, apoyando por un lado la fabricación nacional de maquinaria y equipo de uso generalizado y, por otro lado, la maquinaria para efectuar los procesos básicos de transformación de materiales en las cadenas básicas de la metal-mecánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias.

Cabe subrayar que, promoviendo una estrategia de sustitución de importaciones se tratará, respetando los imperativos de competitividad internacional, de desarrollo de bienes de capital que no distorsionen las actividades y la estructura de los costos relativos de los factores internos de producción. Por otra parte, se dará una atención particular a la articulación entre el crecimiento de la producción de bienes de equipo final y la integración de las industrias de subensambles, partes y componentes, particularmente las de normas y rápido desgaste.

Asimismo, se dará énfasis a la vinculación de estas industrias con el desarrollo de la minería, especialmente con el aprovechamiento de los minerales estratégicos.

Por su parte, los bienes intermedios considerados prioritarios son fundamentalmente insumos de amplia difusión y aporte crítico a la integración de cadenas y procesos productivos, con base en el aprovechamiento de los recursos naturales, en particular, aquellos bienes en los que el país cuenta con recursos naturales abundantes y tienen, además, un amplio mercado interno o manifiestan un potencial para la exportación.

Asimismo, serán prioritarios aquellos bienes en los que, a pesar de no contar con abundantes y tienen, además, un amplio mercado interno o manifiestan un potencial para la exportación. Asimismo, serán prioritarios aquellos bienes en los que, a pesar de no contar con abundantes recursos naturales, la ampliación de la producción se justifica por criterios de costos en divisas y de competitividad internacional. Así, los sectores de papel y celulosa, química, petroquímica, siderurgia y metalurgia básica, son consideradas claves en el desarrollo económico por la interrelación que guardan con el resto de las ramas.

En el ramo de los energéticos se plantea una estrategia orientada a consolidar los logros alcanzados y reorientar su desarrollo en términos de un reforzamiento de los encadenamientos en su interior y con el resto de la economía, y enfatizando los aspectos cualitativos en un plan de energía a mediano plazo.

Asimismo, se establecen las líneas de acción referidas a la consolidación de la coordinación sectorial; la racionalización en el uso de los energéticos; el aumento en la eficiencia de la producción y distribución de hidrocarburos; el mejoramiento en la operación del subsector eléctrico; la articulación adecuada con el resto del aparato productivo a los niveles intersectorial e interregional; la participación más competitiva en el comercio internacional; la diversificación de las fuentes de energía; el aumento en la productividad y capacidad de autofinanciamiento de las empresas energéticas; y el fortalecimiento del desarrollo de una base tecnológica, material y humana del sector energético.

Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas, estableciéndose como Lineamientos: racionalizar los programas de exploración; incrementar la eficiencia en la producción y comercialización; fortalecer un programa de saneamiento financiero; incrementar la participación en el mercado internacional; desarrollar una base tecnológica propia; impulsar la participación de la pequeña y mediana minería; instalar plantas industriales para el aprovechamiento de residuos metalúrgicos; y agrupar entidades paraestatales por ramas de producción. Asimismo, se señalan líneas de acción para optimizar el crecimiento del sector y racionalizar los programas de exploración.

Respecto al transporte, se señala que se buscará una mayor integración de este sector hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo, en especial se equilibrará más el desarrollo de los diferentes modos de transporte en terminales especializadas; se modernizarán las prácticas actuales de operación, revisando sistemáticamente tarifas y reglamentos y se conservará, complementará y modernizará la infraestructura.

Además, se apoyará la generación de divisas mediante la disponibilidad de más y mejor infraestructura para las costas y zonas fronterizas a fin de estimular las exportaciones: lo anterior en el marco de una integración regional tanto a nivel nacional como al interior de las regiones mismas.

En materia de modernización comercial y abasto popular, se plantea la transformación de las estructuras de distribución, especialmente las de abasto popular, para hacerlas más com-

patibles con la evolución del aparato productivo y la ubicación geográfica de las actividades económicas y de la población, dentro del sistema nacional de abasto. La modernización comercial consiste fundamentalmente en la ampliación y utilización racional de la infraestructura. Medidas específicas para ello incluyen la normalización y racionalización de las diversas fases y procesos de abasto; la integración de reservas reguladoras; el establecimiento de una política integral de precios que incluya los de garantía, precios y tarifas de los bienes del sector público, precios controlados y política de subsidios; la instrumentación de un programa financiero que atienda las diversas formas de organización comercial; y el mejoramiento de la infraestructura de mercados públicos.

Asimismo, entre las acciones para disminuir las desigualdades sociales se señalan, promover un enfoque social en la producción, abasto y comercialización de productos básicos; abatir las prácticas especulativas; e integrar los procesos de producción, distribución y consumo. En general, se busca, disminuir la diferencia que hay entre el precio que reciben los productores y el que pagan los consumidores.

La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazos, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional. La estrategia general se basa en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, y la asignación óptima de los recursos financieros. Las líneas de acción comprenden: información turística; diversificación de mercados; promoción y publicidad; comercialización; turismo fronterizo; turismo interno; turismo social; planta turística; capacitación; transporte; desarrollo turístico regional; política financiera y coordinación intersectorial.

En relación al desarrollo científico y tecnológico, se establecen como objetivos fundamentales: aumentar significativamente la autodeterminación científica y tecnológica del país; avanzar en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social; ofrecer soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país; coadyuvar al desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios; y crear conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación. El principal instrumento de la política tecnológica y científica será el Programa de Desarrollo Tecnológico y Científico, para el cual se establecen los Lineamientos estratégicos. Se plantean, asimismo, líneas de acción que comprenden: información para la programación; tareas prioritarias; y fortalecimiento de la estructura, transferencia de tecnología y cooperación internacional.

Finalmente, en lo que corresponde al sistema integral de comunicaciones, se plantea que la estrategia para consolidarlo y lograr que responda a los propósitos de desarrollo nacional, deben basarse fundamentalmente en el establecimiento de una infraestructura de telecomunicaciones moderna; eficiente y con una amplia cobertura; la modernización de la administración de los servicios; el impulso al desarrollo tecnológico nacional; y en mejorar la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural. Las líneas de acción planteada se refieren a: infraestructura de telecomunicaciones; prestación de servicios de comunicaciones; desarrollo tecnológico y capacitación; así como acciones institucionales.

8. Las políticas sectoriales.

El establecimiento de las bases para lograr un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, requiere de la formulación de políticas sectoriales que simultáneamente enfrenten los problemas urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo; así como los problemas fundamentales de ineficiencia y baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre personas y regiones.

En consecuencia, los Lineamientos de estrategia y políticas sectoriales ponen una atención especial en la complejidad de las interrelaciones que se observan entre los distintos aspectos económicos y sociales.

En particular, los Lineamientos para las actividades rurales se enmarcan en un contexto de desarrollo rural que incorpore las diversas políticas que le son relevantes, considerando conjuntamente los aspectos productivos y sociales, jurídicos y de organización. En este capítulo se presentan los Lineamientos para los programas de desarrollo rural, reforma agraria y bosques y selvas.

En cuanto a las políticas para la minería, el desarrollo industrial y comercio exterior, se orientarán a superar la deficiente integración del aparato productivo, su escasa competitividad en el mercado exterior, la concentración geográfica y la desvinculación de las necesidades básicas de la población y de la disponibilidad de mano de obra.

En relación a los servicios de transporte y comercio, los Lineamientos de política más importantes se orientan al establecimiento de un sistema integral de transportes y comunicaciones y a la modernización comercial y el abasto popular.

En este capítulo se presentan las políticas para el desarrollo tecnológico y científico que tienen incidencia en todos los sectores de la economía. Se establecen también las orientaciones estratégicas y líneas de acción para los programas de agua, turismo, pesca y energéticos.

El carácter integral de la forma como son visualizados los principales problemas económicos sectoriales y los lineamientos de política responde a un conjunto de demandas prioritarias de la sociedad, e intenta, adicionalmente, hacer más viables y permanentes las soluciones que se proponen, al enfatizar el trasfondo estructural de dichos problemas y su pertenencia a un entorno político, económico y social.

8.1. Desarrollo rural integral.

La situación crítica por la que atraviesa la economía mexicana hace resaltar la importancia estratégica de la promoción del desarrollo rural integral, ya que puede lograr trascendentes contribuciones al proceso de reordenamiento y cambio estructural.

El mejoramiento del ingreso de la población rural, además de proveer recursos para reforzar la capacidad interna de ahorro, tendrá un efecto multiplicado sobre los otros sectores económicos al ampliarse la demanda de bienes y servicios; asimismo, se añadirá a la generación permanente de empleos para coadyuvar a disminuir las desigualdades económicas y sociales, y para aminorar la migración rural-urbana; contribuyendo de esta manera a mitigar la presión sobre las ciudades, y a la descentralización de la vida nacional. El incremento de la producción agropecuaria, forestal y pesquera no sólo coadyuvará a reducir las presiones inflacionarias y a elevar la oferta de alimentos, también permitirá aumentar las exportaciones y subsistir importaciones, reduciendo la presión por divisas.

El desarrollo rural integral implica el mejoramiento de los niveles de bienestar de los habitantes del campo, y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en

la definición y orientación de su desarrollo, y en la defensa de sus propios intereses. Requiere de la transformación de la estructura productiva agropecuaria, forestal y pesquera, y del fortalecimiento de su integración con la industria y el comercio, sobre bases de mayor equidad y eficiencia; así como de la modernización de los vínculos entre la producción, el marco jurídico y la organización social en el campo, y de la población rural con el resto de la Nación.

El desarrollo rural integral es una condición necesaria para elevar la calidad del desarrollo que se ha propuesto la Nación; y expresa la voluntad política de avanzar hacia una sociedad igualitaria, y democratizar integralmente a la sociedad mexicana.

En el medio rural se desarrollan diversas actividades, como la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, artesanal, industrial, extractiva y de servicios turísticos; cuya importancia y complementariedad varía según las regiones. No obstante las actividades agropecuarias y forestales, constituyen la principal fuente de ocupación e ingreso para la mayoría de la población del campo y por ello, la evolución que tengan, determina en gran medida las condiciones de atraso o desarrollo rural.

Cabe señalar que algunos de los objetivos, estrategias y líneas de aceptación que se desarrollarán son compartidos por otros programas y estrategias intersectoriales; por lo tanto aquí sólo se hace referencia genérica a ellos, y en otros apartados de este documento se desarrolla con mayor profundidad cada uno.

Asimismo, los elementos que componen esta estrategia se traducirán en planteamientos operativos en el Programa de Mediano Plazo para el Desarrollo Rural Integral.

8.1.1. Diagnóstico.

La urbanización e industrialización que ha vivido la Nación durante las últimas décadas, ha sido apoyada en gran medida por la población y los sectores productivos rurales; el campo ha abastecido a la economía urbano-industrial de insumos, materias primas, alimentos y divisas; también ha aportado abundante mano de obra por medio de las continuas corrientes migratorias, y ha transferido importantes volúmenes de excedente económico a través de diversos mecanismos.

Paralelamente, y como consecuencia de las luchas emprendidas por nuestro pueblo, se ha logrado modificar la estructura social y productiva en el campo, fundamentalmente, mediante el reparto agrario producto de la Revolución. También se han logrado importantes avances en la elevación del nivel de vida de su población, llevando la infraestructura básica y los servicios públicos asistenciales a las zonas rurales, abatiendo con ello el analfabetismo, la morbilidad y la mortalidad, elevando los niveles de educación, empleo e ingreso y mejorando las comunicaciones en el medio rural.

El agro mexicano dispone de una importante dotación de infraestructura productiva, destacan cinco millones de hectáreas abiertas al riego, una extensa red de caminos que conecta a la mayor parte de los asentamientos mayores de 500 habitantes, y numerosas bodegas y almacenes, así como una base científica y tecnológica materializada no sólo en los procedimientos productivos de uso generalizado, sino también, en un importante acervo de personal técnico altamente capacitado.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la población rural se encuentra todavía muy lejos de alcanzar un nivel de vida satisfactorio; la tasa de mortalidad infantil en el medio rural es casi 50 por ciento más alta que el promedio nacional; las principales causas de mortalidad en el campo son enfermedades infectocontagiosas, prevenibles y curables; uno de cada

tres habitantes del ámbito rural padece déficit nutricionales calificados como graves; alrededor de las tres cuartas partes de la población rural mayor de quince años, no ha terminado su educación primaria; cerca de la mitad de las viviendas rurales se encuentra en situación crítica, pues además de estar en mal estado y sobre pobladas carecen de agua potable, drenaje y energía eléctrica. Alrededor de 7 millones de personas que habitan en comunidades dispersas, no tienen vías de comunicación terrestre permanente.

Estas manifestaciones del rezago del medio rural, tiene su origen en el proceso de deterioro al que se ha visto expuesto el empleo y el ingreso de grandes grupos rurales. Tomando como base el cultivo de maíz, la relación entre el ingreso por jornada y el salario mínimo pasó del 56 por ciento en 1965 a sólo un 30 en 1981.

Existen alrededor de 1.5 millones de asalariados, 2.8 millones de campesinos que deben completar su ingreso trabajando parcialmente como jornaleros, y apenas un poco más de un millón de productores que viven exclusivamente de sus explotaciones.

Entre 1940 y 1965 la producción agropecuaria, forestal y pesquera, sostuvo un crecimiento muy elevado, 5 por ciento medio anual; sin embargo en 1965 y 1981, solamente al 2.7 por ciento cada año, por debajo del incremento demográfico.

El agotamiento del proceso de ampliación del producto y el ritmo sostenido de aumento en la demanda, provocaron importantes déficit en granos y oleaginosas, deteriorando los niveles de autosuficiencia alimentaria alcanzados en años anteriores. Las importaciones de productos agropecuarios, que representaban el 9 por ciento de las importaciones totales de mercancías en 1970, se elevaron al 16 por ciento en 1982; las exportaciones agropecuarias se participaron con 55 por ciento del total en 1970, excluyendo petróleo y derivados, disminuyeron a 30 por ciento en 1982.

Entre los factores que provocaron tanto el rezago en el desarrollo social del campo como el deterioro de la dinámica productiva destacan, la desfavorable relación de intercambio entre la población y los sectores productivos rurales, frente al resto de la economía, por efecto del rezago de los precios de los productos primarios respecto en la remuneración a los factores de la producción el salario en el campo ha sido notoriamente inferior al urbano, y por el diferencial entre las captaciones del sistema bancario y el financiamiento concedido al sector.

Por otra parte, hacia el interior del sector se privilegió a las áreas que presentaban mayores ventajas por su facilidad para incorporarlas al riego, concentrando en ellas los apoyos de la política agropecuaria; crédito, seguro, infraestructura y servicios, lo que estimuló la canalización de inversión privada y favoreció el cambio tecnológico. Esto determinó que se elevaran los ritmos de crecimiento de los rendimientos y consecuentemente de la producción; estas áreas se dedicaron a cultivos con elevados rendimientos económicos, pero el desarrollo mismo de la economía atrajo parte del excedente susceptible de invertirse hacia otros sectores. Cada vez se fue haciendo más difícil mantener los elevados ritmos de crecimiento de las áreas cultivadas y de los rendimientos, tanto por la complejidad y costo creciente de las obras de infraestructura hidráulica, como por el estrechamiento del margen entre rendimientos reales y potenciales que caracterizó al pasado.

En la agricultura de temporal el incremento de la producción se basó en la expansión de la superficie que impulsó el reparto agrario. Sin embargo, en estas regiones fue donde disminuyeron las áreas y los volúmenes cosechados de los principales cultivos. Esto a su vez fue provocado por la conjugación de diversos elementos, entre los que destacan la insuficiencia de apoyos a la producción, la falta de respaldo a la organización, el minifundismo, la escasa capita-

lización, la aleatoriedad de las condiciones climatológicas y el estancamiento de la productividad, motivado por el ineficiente uso de los recursos, y por el mínimo desarrollo de tecnologías apropiadas para las condiciones de temporal.

Adicionalmente ante la falta de estímulos, parte importante de la agricultura empresarial abandonó la producción de cultivos básicos en el temporal, orientándose hacia los forrajes y materias primas para alimentos balanceados, inducidos por la expansión de la producción pecuaria intensiva.

La ganadería bovina de carne ha mantenido su carácter extensivo, con sobrepastoreo en ciertas áreas y subutilización de otras. En la ganadería ovina y caprina, se muestran retrocesos importantes en la primera y estancamiento en la segunda. Por el contrario, la producción de carne de cerdo y de ave así como de huevo, ha mostrado altas tasas de crecimiento, sustentadas en la utilización masiva de granos y de insumos tecnológicos, convirtiéndose progresivamente en producciones altamente ligadas a la utilización de bienes y servicios provenientes del exterior.

La producción de leche ha disminuido su ritmo de crecimiento, de modo que la evolución de la demanda ha provocado grandes importaciones. En esta actividad coexisten un pequeño grupo de unidades altamente tecnificadas, que aportan la mayor parte de la producción, pero que dependen del abasto extranjero de ganado de reposición, y un amplio grupo de unidades de baja productividad, basadas en el aprovechamiento de pastos naturales.

La producción silvícola no ha satisfecho la demanda y se han tenido que importar derivados forestales, a pesar de que más de una quinta parte del territorio, 44 millones de hectáreas, está cubierta con recursos de este tipo. La carencia de infraestructura, la falta de apoyo a los poseedores del bosque, es insuficiente respaldo a su organización, así como la concesión de explotaciones silvícolas, ha contribuido al aprovechamiento irracional del recurso, a su falta de conservación y, frecuentemente, a su destrucción. La deforestación ha sido insuficiente.

El desarrollo de la pesca ribereña y la acuicultura ha sido limitado por la falta de promoción, deficiencias en la coordinación institucional, graves problemas de comercialización y distribución, insuficiencia en la capacitación y en ocasiones por fallas en las organizaciones de productores y por falta de infraestructura.

Durante los últimos 20 años se han llevado a cabo numerosos esfuerzos para promover la industrialización de la producción rural. Sin embargo, errores de diseño tanto en la escala de las unidades de producción como en la planeación de su operación y sobre todo, la ausencia de una base organizativa sólida, han limitado el éxito de gran parte de dichas agroindustrias.

La concentración de la infraestructura de acopio y almacenamiento, la desatención del sector público y la dispersión y tamaño de las unidades productivas, han contribuido a que se desarrolle una amplia red de intermediarios que se apropian de gran parte del excedente generado por los productores.

El transporte en el campo se encuentra desorganizado, con una gran dispersión en más de 30 mil permisionarios, de los que menos del 30 por ciento son productores y una proporción importante comerciantes y acaparadores. Ello, sumado a la carencia de infraestructura de transporte y de equipo adecuado y suficiente, propicia la subordinación del productor directo al transportista intermediario. Además, no menos del 50 por ciento de la red rural existen de 70 mil kilómetros se encuentra en mal estado por falta de conservación.

Los medios de que dispone la Nación para enfrentar esta problemática y a la vez promover el desarrollo rural, se basan en el potencial de sus recursos naturales y tecnológicos, en la organización de los productores y en el acervo de instrumentos del Estado.

Se estima que la superficie agrícola cultivable asciende aproximadamente a 35 millones de hectáreas, la que comparada con el área cultivada actualmente, dejaría un margen de utilización cercano a 12 millones de hectáreas. Empero, la calidad y ubicación de esos suelos es en general menos satisfactoria que la poseída por los ya incorporados, pues una parte comprende a zonas áridas y trópicas húmedo, con restricciones técnicas y riesgos ecológicos importantes. En tal situación y con los recursos técnicos disponibles, se considera económicamente viable la incorporación de 7.5 millones de hectáreas en los próximos 20 años. Cambiando el uso del suelo es posible la incorporación de 3 millones de hectáreas, actualmente ocupadas por la ganadería; además de que existe la posibilidad inmediata de utilización de tierras con vocación agrícola, que se encuentran ociosas.

Los instrumentos con que cuenta el Estado son: la producción de insumos estratégicos; una importante participación en el transporte, comercialización y almacenamiento de productos agrícolas, científicos capacitados para la investigación agropecuaria; importantes avances en la coordinación institucional, tanto a nivel central como en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y los distritos agropecuarios; la localización en el campo de un número significativo de extensionistas; una experiencia importante en la realización de obras de infraestructura y la posibilidad de canalizar el ahorro interno hacia el financiamiento de las prioridades nacionales, a través del sistema bancario.

8.1.2. Propósitos.

El objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo rural integral es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad; fortaleciendo su integración con el resto de la Nación; como se demandó en el foro de consulta popular.

A su vez, de este objetivo fundamental se desprenden los siguientes propósitos específicos que perfilan la estrategia:

- Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de esta manera a la democratización integral de la sociedad.
- Mejorar los niveles de alimentación; vivienda, salud, educación y, en general el de vida de la población rural; dando preferencia a los más desprotegidos, integrando los programas de previsión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.
- Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industriales y de servicios, de modo que se permita la retención del excedente económico generado en el campo, particularmente en las áreas más descapitalizadas.
- Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, contribuyendo así a sentar las bases económicas necesarias para avanzar hacia una sociedad igualitaria, abatiendo las desigualdades en el campo y con relación a las ciudades.
- Aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, contribuyendo así a sentar las bases económicas necesarias para avanzar hacia una sociedad igualitaria, abatiendo las desigualdades en el campo y con relación a las ciudades.

- Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular prioritariamente en las zonas de temporal a fin de garantizar la soberanía nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.
- Articular más eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial a través de la agroindustria, y con las actividades comerciales y de servicios; para alcanzar un crecimiento sostenido y diversificar gradualmente las actividades en el medio rural.
- Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, ciudadano la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua.
- Mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales, procurando que contengan un mayor valor generador por mano de obra.

8.1.3. Lineamientos de estrategia.

La estrategia se basa en el mandato del Artículo 27 Constitucional, que establece la responsabilidad del Estado para promover el desarrollo rural integral. Se parte del principio de que para que rindan frutos permanentes los esfuerzos sociales y los programas que se llevan a cabo en el ámbito rural es indispensable, por una parte, otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y considerar su participación plena como esencia misma del desarrollo social que se pretende alcanzar; y por otra, reorientar la estructura productiva de modo que pueda otorgar la base económica que se requiere para garantizar permanentemente el desarrollo social en el campo, y a la vez, responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional.

Conforme a la línea de reordenación económica, la estrategia se orientará a evitar el deterioro del bienestar social rural, a mantener la planta productiva del sector agropecuario en condiciones de actividad que aseguren la oferta de alimentos básicos, y a proteger el empleo en el campo.

Simultáneamente y de acuerdo con la estrategia de cambio estructural, se plantea el inicio de acciones en la organización y asignación de los recursos que permitan la transformación gradual de la estructura productiva social y que asegure el cumplimiento de los objetivos del desarrollo rural.

El desarrollo futuro del país dependerá en gran medida de los avances que se logren en el desarrollo rural, haciendo evidente que ni los niveles de vida ni las actividades económicas que se realizan en ese ámbito, pueden continuar subordinados a otras prioridades, sean éstas industriales o de desarrollo urbano. De aquí que habrán de modificarse en favor del medio rural el conjunto de relaciones económicas, para evitar que por esa vía se pierdan los recursos canalizados al campo y los esfuerzos de sus habitantes, por ello, se buscará una relación más eficaz entre los instrumentos que procuran una mayor valorización de los productos rurales, y las acciones para mantener a niveles bajos los precios de algunos componentes de los costos de producción.

El desarrollo integral del campo habrá de ser inducido regionalmente, considerando a las comunidades rurales como las unidades elementales de dicho proceso, respetando su carácter unitario de la organización única y multi activa de las comunidades rurales constituye la directriz más general de esta estrategia.

La organización social se constituirá en el instrumento fundamental para apoyar la retención del excedente económico generado en el campo, a través de la diversificación de las actividades productivas, de la superación del minifundio y del incremento del poder de negociación de los productores primarios, asimismo, fungirá como vehículo para la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, y para la inducción del comportamiento de los agentes económicos y sociales que operan en el medio rural.

En materia de bienestar social educación salud, vivienda, alimentación, transporte, agua potable, electrificación habrán de redoblar los esfuerzos gubernamentales para hacer llegar la infraestructura y los servicios asistenciales básicos a las comunidades que carecen de ellos y para mejorar los existentes en aquellas aún insuficientemente dotadas. Se buscará la integración especial de los servicios que presta el Estado y la coordinación de todas las acciones que realiza en este ámbito, tomando en cuenta las características y necesidades de los pobladores rurales e induciendo su concentración.

La soberanía alimentaria es un objetivo de alta prioridad en las decisiones relacionadas con el abastecimiento de alimentos básicos para las clases populares, ya que el país no puede sujetarse en esta materia a decisiones que se adopten en el exterior.

La estrategia de desarrollo rural se propone impulsar al sector agropecuario para lograr el periodo 1983- 1988 un crecimiento del producto interno sectorial superior al de la población. Y en particular, un aumento de la producción de maíz, frijol, trigo y arroz que permita cubrir la demanda interna y reducir sustancialmente sus importaciones. El desarrollo de la agricultura de exportación, a pesar de su importancia, estará en función del comportamiento de los mercados externos; su expansión no deberá afectar o distraer recursos destinados a satisfacer las necesidades de alimentos básicos y productos estratégicos.

La orientación estratégica de cambio estructural otorga prioridad fundamental a las regiones de temporal, donde se ubica la mayoría de la población rural, lo cual permitirá al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de amplios sectores del campo, productores de granos y alimentos básicos y disminuir las necesidades netas de divisas. En estas zonas se encuentran las mayores posibilidades en términos de incremento de rendimientos, producción de granos básicos y generación de empleos, por lo tanto, los instrumentos de apoyo de que dispone el Estado se orientarán de manera sustantiva y armónica hacia esas zonas y, en especial, a la producción de básicos para propiciar el incremento de áreas cultivadas y de los rendimientos, impulsando el cambio tecnológico.

El aumento en la producción agrícola dependerá cada vez más de los incrementos en los rendimientos unitarios. En el corto plazo, el énfasis deberá orientarse al aprovechamiento intensivo y racional de la frontera agrícola actual y de su posible ampliación, ligado a la elevación de los rendimientos como base de un ingreso suficiente para el productor. El establecimiento de sistemas agronómicos que disminuyan el riesgo de sequía será una estrategia preferencial.

El apoyo a zonas de temporal no es contradictorio con las políticas de aprovechamiento de las áreas irrigadas, estas orientaciones estratégicas establecen que el desarrollo y operación de los distritos de riego se sustentarán cada vez más en los propios recursos de los productores, permitiendo al Estado participar en mayor medida en el impulso de las áreas de temporal o distritos de riego de menor desarrollo.

De acuerdo con el Programa de Reforma Agraria Integral, la estrategia de desarrollo rural integral considera necesario otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra: comunal, ejidal y pequeña propiedad, con el fin de permitir un uso más adecuado de los recursos, capitalizar a las explotaciones y alentar el cambio tecnológico.

En el ámbito de la producción pecuaria, el cambio estructural consiste en mejorar el aprovechamiento de los abundantes recursos naturales, y aumentar la disponibilidad de proteína animal ahorrando granos útiles para el consumo humano; limitando los apoyos a la expansión de las actividades que han venido demandando crecientes volúmenes de granos y pastas de oleaginosas, generando incluso importaciones. Los estímulos a la producción bovina de carne se basarán en un mayor aprovechamiento de los agostaderos, en particular los subutilizados en los ejidos, y en la promoción de praderas inducidas en temporal.

La promoción de la producción de lecha dará prioridad a los sistemas basados en el aprovechamiento de praderas naturales e inducidas en el temporal, que presentan elevadas potencialidades y no compiten por granos con la alimentación humana, ni dependen de importaciones de insumos y material genético.

Se apoyará la ganadería de ovinos y caprinos, dado que se localiza y puede desarrollarse satisfactoriamente en áreas de temporal de pobre dotación de recursos y escasas opciones de diversificación productiva y posibilidades de empleo.

En la búsqueda de una expansión productiva más dinámica y equilibrada entre los subsectores agrícola y pecuario, deberá propiciarse una mayor complementariedad a nivel de predio, que incremente el resultado económico global, abata las restricciones en la alimentación del ganado y aumente el empleo rural.

En silvicultura, la magnitud de los recursos y los bajos niveles de aprovechamiento, dejan amplios márgenes para el fomento de su explotación racional. En esta área se apoyará la preservación y expansión de áreas forestales mediante la reforestación, se dará impulso a las industrias de celulosa, a fin de reducir gradualmente las importaciones y se promoverá la explotación de productos maderables y no maderables susceptibles de ser exportados con mayor valor agregado.

Se requiere fortalecer el funcionamiento de las organizaciones de productores ejidales, ya que poseen más del 70 por ciento de las áreas forestales. Se considerará la participación activa de los propietarios del bosque tanto en el manejo de las explotaciones como en los beneficios, evitando la práctica generalizada de la venta del árbol en pie.

Las actividades agroindustriales son el elemento fundamental para articular más eficientemente las actividades agropecuarias entre sí, y con el sector industrial; constituyen igualmente una fuente de primera importancia para la diversificación de las actividades en el medio rural.

Se impulsará la diversificación de las actividades rurales dentro de esquemas de desarrollo regional, bajo el criterio de reasignación del uso de los recursos naturales de acuerdo a su vocación productiva, en función de su mejor aprovechamiento y conservación en beneficio de sus propietarios y usufructuarios.

La industrialización del campo y la integración de los productores a las actividades comerciales y de transporte, serán inducidas a partir de la organización de los propios campesinos y pescadores, procurando la innovación tecnológica y el desarrollo de la capacidad de gestión de los beneficiarios; para ello se aplicarán esquemas de asociación Estado-campesinos.

La capacidad del campo para retener a su población estará determinada fundamentalmente por la elevación del nivel de ingreso de los campesinos y el mejoramiento del bienestar social. Aún cuando la instrumentación de la estrategia contribuirá sustancialmente a disminuir el flujo migratorio hacia las áreas urbanas, el campo no será capaz de dar ocupación productiva al aumento de su fuerza de trabajo, la cual crecerá sobre el 3 por ciento anual en los próximos años. Por lo tanto, será fundamental para el desarrollo rural el resultado que se obtenga con la estrategia de empleo en los sectores industrial y de servicios en el medio urbano.

8.1.4. Líneas generales de acción.

Como primer lineamiento operativo se buscará la máxima eficiencia, tanto del Estado como por parte de los beneficiarios, para el otorgamiento y utilización de los apoyos y estímulos a la producción.

Para apoyar el desarrollo rural integral, es imprescindible lograr la coherencia y compatibilidad de los instrumentos de que dispone el Estado, para garantizar que su efecto conjunto se dé en la dirección y magnitud deseada. En este sentido, se reforzará tanto la coordinación institucional como la reestructuración de la Administración Pública.

La heterogeneidad del sector constituye el mayor reto y la restricción más duradera de la estrategia de desarrollo rural; por tanto es necesario un enfoque flexible en la utilización de instrumentos, que diferencia regiones y beneficiarios. Para ello se realizarán mayores esfuerzos de coordinación, eficiencia administrativa y continuidad en las políticas.

Un lineamiento básico de política económica y social es favorecer decididamente al desarrollo rural en la asignación de la inversión pública. Esta constituirá un instrumento fundamental para abatir los desequilibrios entre la ciudad y el campo y entre las diversas regiones del país, fortaleciendo la capacidad productiva que permita crear las condiciones para generar empleo y mejorar la distribución del ingreso, ampliando el acceso a los servicios básicos.

8.1.4.1. Para la organización social.

El logro del gran propósito nacional requiere el desarrollo de un vigoroso sector social en el ámbito rural. Esta demanda cobra importancia fundamental por su incidencia en la superación de problemas tan agudos como el minifundio y el subempleo.

La organización social se impulsará partiendo del respeto a las formas y órganos de gobierno que las propias comunidades rurales se han dado, evitando la fragmentación motivada por las agencias gubernamentales que han promovido el surgimiento de diversos grupos, con intereses específicos, en el seno de las localidades.

Constituirá el instrumento fundamental para la inducción y concertación de acciones, tanto a nivel local como regional, entre el sector público y los sectores social y privado y para impulsar el cambio estructural en el campo, diversificando las actividades productivas y permitiendo la integración de los productores a la industrialización y comercialización de sus productos. La organización será un instrumento fundamental para superar los problemas que representa el minifundio; asimismo, deberá ser un instrumento que promueva el bienestar social y el desarrollo de las comunidades.

La participación campesina en el proceso de planeación democrática no debe reducirse a una mera consulta previa a la toma de decisiones, ni a la simple notificación de las acciones que habrán de realizarse. Se pugnará porque desde la elaboración de los programas y proyectos queden incorporadas las necesidades y aspiraciones de los campesinos y pescadores. Sus técnicas, costumbres y experiencias deben normar la operación de los proyectos, de la misma manera que su control sobre la ejecución debe ser elemento fundamental de la evaluación institucional.

8.1.4.2. Para el bienestar social.

Los programas destinados a elevar la calidad de la vida en el ámbito rural se complementarán con las acciones de fomento económico, para inducir la concentración de la población en núcleos integrados a los sistemas nacionales de infraestructura básica y servicios públicos asistenciales. Las acciones gubernamentales se orientarán a complementar los servicios existentes

en las comunidades insuficientemente dotadas y a proveer aquéllas que aun no han sido atendidas, coordinándose para tal efecto las agencias federales, estatales y municipales. Se impulsará la participación de los beneficiarios en la definición y ejecución de las acciones, en particular en las obras de inversión pública, para garantizar el uso eficiente de las mismas.

De acuerdo con el Programa Nacional de Alimentación, para avanzar en el mejoramiento de la alimentación y de la nutrición de la población, se propiciará el abasto oportuno de bienes alimenticios básicos a bajos precios, y se orientarán los hábitos de consumo hacia patrones alimentarios con mayor contenido nutricional, buscando desplazar aquellos alimentos industrializados de bajo valor nutritivo.

La integración del Sistema Nacional de Salud permitirá ampliar la cobertura institucional del servicio médico de primer nivel en las zonas rurales que aún no son atendidas, y será el medio para realizar programas de medicina preventiva, de mejoramiento de la alimentación, hábitos de higiene y planificación familiar, así como para el abasto de medicamentos. Se combatirán las fuentes de origen y difusión de las enfermedades infecciosas, en congruencia con el Programa de Salud.

Se dará prioridad a las acciones que permitan ampliar los niveles educativos básicos en la niñez campesina. Se reforzarán los sistemas integrales de alfabetización, educación básica y capacitación para adultos y grupos indígenas, vinculándolos hacia el aumento del empleo, la diversificación de las actividades productivas y el mejoramiento de la productividad. Se revisarán los planes de estudio para la formación de docentes, vinculándolos con las necesidades del campo y se diseñarán mecanismos de actualización y estímulo para los maestros rurales. Se incluirán contenidos específicos regionales en los planes de estudio y libros de texto. Se procurará la continuidad de los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria.

Por otra parte, se intensificarán las acciones de preservación, rescate y difusión de las culturas populares y de los grupos étnicos, así como de las genuinas creaciones artesanales. Asimismo se fortalecerán las actividades deportivas, aprovechando la infraestructura y organización de los centros escolares.

Se impulsarán los programas orientados al mejoramiento de la vivienda rural mediante sistemas de apoyo a la autoconstrucción que contemplen la utilización de materiales locales. También serán prioritarios los programas orientados a la dotación de los servicios de agua potable, drenaje y electrificación mediante la construcción de infraestructura que induzca la concentración de la población.

8.1.4.3. De apoyos a la producción.

Como un primer lineamiento de largo alcance, se buscará una relación más eficaz entre los instrumentos que procuren una mayor valorización de los productos, y las acciones para mantener a niveles bajos los precios de algunos componentes del costo de producción.

En la inversión pública se dará prioridad a las obras destinadas a elevar la capacidad productiva de las áreas de temporal. Dentro de la inversión en infraestructura hidráulica tendrán prioridad los proyectos de pequeña irrigación, asegurando la participación de los usuarios a fin de reducir el periodo de maduración de los proyectos, y garantizar la incorporación inmediata de las tierras al proceso productivo.

Las inversiones públicas en el subsector ganadero serán reorientadas regionalmente, de acuerdo con las líneas de producción y los grupos de productores considerados como prioritarios. De igual manera, se dará énfasis a las obras de infraestructura de apoyo a la ganadería que mejoren la capacidad productiva de los agostaderos.

El objetivo de la política de precios de garantía es establecer una relación adecuada con los costos, de tal manera que incentiven la producción y la productividad; logrando mejorar además, la relación de intercambio de la agricultura con el resto de la economía. Los precios se fijarán con anticipación a las siembras; además la estructura de precios relativos buscará reorientar los patrones de cultivo de acuerdo a las metas y las prioridades nacionales. Asimismo, se aumentarán los centros de acopio para lograr una mayor penetración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y hacer efectivo el precio de garantía a un mayor número de productores.

La política de subsidios al sector, vía precios de insumo, crédito y seguro, se mantendrá como instrumento para promover la producción; sin embargo, se realizará un ajuste gradual a fin de evitar su uso indiscriminado.

Se otorgarán en forma selectiva por tipo de productor, producto o región, para promover cambios en la tecnología en zonas y productos prioritarios y para mantener las condiciones de producción vigentes en otras áreas.

Se buscará la complementariedad de la banca especializada y la banca nacional en torno a las prioridades de producción. Asimismo, se ampliarán los programas de capacitación a los usuarios del crédito para elevar la eficiencia en el uso de este recurso.

Las empresas paraestatales productoras de agroquímicos y semillas fijarán sus metas de acuerdo con el volumen y la estructura de la demanda, con la mira de reducir la dependencia del exterior en este aspecto.

Simultáneamente, se propiciará una mayor participación de los productores organizados en la producción de semillas y en la distribución regional de los insumos.

A fin de que el mejoramiento de la productividad sea efectivamente el factor dinámico de la producción agropecuaria, se fortalecerá la base de investigación y desarrollo tecnológico. Para ello, se ampliarán los programas de investigación en sistemas agropecuarios, dando énfasis a los granos básicos en las regiones de temporal. La transformación productiva del sector agropecuario, requiere una revisión cuidadosa de las prioridades de la investigación, tendiente a reducir la dependencia tecnológica, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Tecnológico y Científico.

Las acciones de asistencia técnica agropecuaria deben prever la vinculación estrecha con los organismos responsables de la investigación, con el objeto de que los extensionistas puedan transmitir las recomendaciones técnicas en forma oportuna y directa. Su actividad deberá contribuir a la integración de los procesos productivos. Esta acción será apoyada por los programas de divulgación.

Se intensificarán las actividades de capacitación de los productores dando preferencia a aspectos de producción y además, a aquellos renglones que se refieren a temas administrativos para gestionar, contratar y operar crédito, realizar inversiones productivas, adquirir maquinaria equipos e insumos.

El aumento en los rendimientos de productos agrícolas básicos está estrechamente ligado al control de plagas y enfermedades; se fortalecerán los programas de servicios sanitarios y de epidemiología para evitar o reducir las pérdidas en las cosechas.

La investigación pecuaria especializada, el mejoramiento genético, la asistencia técnica y el fomento de la inversión en infraestructura para el manejo del hato, deben encaminarse a intensificar la actividad ganadera en las zonas áridas y en el trópico húmedo.

Mediante campañas sanitarias se mejorará la protección a la población animal y se promoverá la investigación e implantación de técnicas más adecuadas de organización y manejo.

Destacan por su trascendencia las acciones dirigidas a dar certidumbre jurídica a la tenencia y usufructo de la tierra, otorgando seguridad, documentada a las diversas formas reconocidas por la Ley de acuerdo al Programa de Reforma Agraria Integral.

Las acciones de apoyo y estímulo a la producción se orientarán preferentemente a las áreas de temporal. El desarrollo agrícola en los distritos de riego se sustentará cada vez más en los propios recursos de los productores, mediante una contribución progresiva a los costos de operación, mantenimiento y rehabilitación.

Esto permitirá al Estado dedicar sus recursos, en mayor medida, al impulso de las áreas de temporal o de los distritos de riego que tienen potencial productivo insuficientemente desarrollado. Este criterio se aplicará, con exportación y otros productos de alto valor unitario, en la inteligencia de que la producción de cultivos básicos en estas áreas será beneficiaria del esquema general de estímulos e incentivos.

8.1.4.4. Para la integración industrial, comercial y del transporte.

El eje de la política de industrialización rural radica en la organización de los productores y propietarios de los recursos, ya sea a nivel de una comunidad o bien a escala regional y sobre todo en estrecha relación con la capacidad de gestión de los beneficiarios. Se respetará la organización del ejido, se apoyarán la organización cooperativa y la coparticipación Estado-campesinos. Para ello, se alentará la participación de los productores rurales en los procesos de transformación, mediante el establecimiento de industrias en las zonas productoras, seleccionando procesos susceptibles de operarse de manera eficiente con base en la capacitación de los propios productores y sus familias, y que incorporen el mayor valor agregado, favoreciendo el uso de la mano de obra local.

La modernización comercial en el campo y la integración de los agricultores, ganaderos y pescadores a la comercialización de sus productos, será inducida por la vía de la organización de productores y por la promoción de la adecuada infraestructura de almacenamiento, transportación, refrigeración y regulación administrativa.

La red oficial de acopio y almacenamiento de productos agropecuarios debe expandirse hacia las áreas temporales para el establecimiento del Sistema Nacional de Abasto. La provisión de bienes de consumo básico a las comunidades rurales se apoyará por la red oficial de distribución, y por los programas de fomento al establecimiento de cooperativas de consumo.

En transporte, se impulsará la construcción en caminos rurales dando prioridad a la conservación oportuna y buscando que se utilicen especificaciones apropiadas y de bajo costo, procurando el uso de mano obra local.

Se fomentará la racionalización del autotransporte agropecuario, forestal y extractivo, dando un apoyo especial para que los propios productores transporten sus mercancías.

8.2. Reforma agraria integral.

La Revolución Mexicana rompió con la estructura económica que se apoyaba en un sistema de producción agropecuaria obsoleto, para hacer surgir una sociedad donde el aprovechamiento de los recursos naturales se logra a través de una participación popular más amplia.

Es así como la reforma agraria ha incidido económicamente en nuestra sociedad, a tal grado que provocó cambios de carácter irreversible. La concepción inicial de reforma agraria fue la de restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de este recurso.

Actualmente, dadas las condiciones económicas y sociales que privan en el medio rural, se debe entender y aceptar que el reparto de la tierra es sólo el primer paso y que las acciones de la reforma agraria deben estar también enfocadas a dar certidumbre a su tenencia y usufructo, y a promover la organización campesina como condición necesaria para incrementar la producción y productividad del campo. Paralelamente, deben buscarse nuevas formas de entrega de la tierra a los campesinos, donde los recursos adicionales requeridos para su inmediata incorporación al proceso productivo, estén asegurados.

Lo anterior implica que, sin perder la prioridad que tiene el reparto de la tierra, se atiendan de manera especial los problemas pendientes de regularización de la tenencia, y la política agraria se oriente a la organización de los campesinos, que sirva como base para la subsecuente organización socio-económica de los mismos, aumente gradual y sostenidamente su capacidad de gestión y autogestión y promueva su incorporación al desarrollo general del país.

En el presente apartado se abordan los Lineamientos generales de la reforma agraria integral, que serán precisados en el programa de mediano plazo. México se enfrenta en la actualidad a uno de sus grandes retos históricos: necesita desarrollar el campo mediante el esfuerzo de los campesinos. No puede haber progreso en México sin una sociedad rural fuerte, sana y justa.

8.2.1. Diagnóstico.

A la reforma agraria se debe que, durante las últimas décadas, el sector agropecuario haya podido contribuir al desarrollo del país, mediante la producción de alimentos, de materias primas y de productos de alta calidad para la exportación y la consecuente captación de divisas.

En su etapa actual, la reforma agraria plantea, a partir de una firme base jurídica, la canalización de esfuerzos para capitalizar al campo y asegurar su desarrollo, con el fin último de crear las condiciones que permitan a millones de hombres y mujeres, lograr el nivel de bienestar a que tienen derecho.

A pesar de los logros alcanzados por la reforma agraria, durante el proceso seguido a lo largo de siete décadas, subsisten o han surgido diversos problemas que afectan el desarrollo económico y social, tanto del sector rural como del país en su conjunto. Estos problemas recibieron particular atención en la consulta popular, por parte de los diversos sectores interesados.

Entre los más importantes destacan la indefinición de la estructura agraria, la irregularidad en la tenencia, la gran demanda de tierras, la existencia de un creciente minifundismo, las deficiencias en la organización de los productores, la escasez de recursos humanos capacitados y la polarización del desarrollo agropecuario. Los efectos directos más importantes generados por estos problemas de carácter estructural son la carencia de un proceso de inversión y de reinversión que genera la descapitalización del sector y mantiene bajos niveles de producción y productividad.

La tierra potencialmente repartible es cada vez menor y está constituida por las áreas de terrenos nacionales, las provenientes de concesiones vencidas de inafectabilidad ganadera y la superficie de propiedad que resulte afectable. Evitando caer en el minifundio, se estima que con la parte susceptible de reparto, sólo podrá satisfacer una parte de la demanda actual.

La estructura de la tenencia de la tierra, no estará totalmente definida, en tanto no cuenten las propiedades privadas, ejidos, comunidades y colonias, con todos los documentos legales, que les permitan realizar un aprovechamiento eficiente de sus recursos y de los servicios que proporciona el gobierno al campo. La indefinición respecto de la tenencia de la tierra, no

sólo representa un obstáculo para elevar la producción y la productividad, sino que también es causa de conflictos entre los distintos grupos de campesinos que disputan los linderos de sus predios en las comunidades y ejidos, así como con la propiedad privada.

Aún subsisten algunos latifundios, con formas más sutiles de ocultación, los cuales en algunos casos específicos adoptan la forma de fraccionamientos aparentemente legales. Tal situación repercute en algunas colonias, terrenos nacionales, y propiedades privadas que se han convertido en negocios productivos para algunos participantes en los procesos agrarios.

Por otra parte, el crecimiento acelerado de la población campesina, y las limitaciones que contempla el reparto agrario, impuestas por las restricciones en la disponibilidad de tierras susceptibles de ser dotadas, conforme a la legislación de los predios rurales.

Un número cercano a dos millones de minifundistas, entre ejidatarios y pequeños propietarios, tienen que desenvolverse en una economía de mercado altamente competitiva y, por tanto, desventajosa para ello ante el resto de participantes. La baja productividad de los recursos, el rentismo, el exceso de mano de obra ocupada en el predio, la carencia de organismos representativos que canalicen sus productos para hacer más redituable la comercialización de diferentes mercancías, son los principales problemas que se presentan actualmente en el minifundio.

Es preciso señalar que el enfoque bajo el que realizaban sus actividades las dependencias del sector público que promueven la organización de productos en el sector agropecuario y forestal, no ha sido siempre coincidente. Las acciones de las diversas instituciones requieren de un mayor grado de coordinación y una orientación que las haga complementarias.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, los diversos trámites burocráticos y la lentitud de las instancias jurídicas y normativas correspondientes, constituyen obstáculos para promover la organización de los productores.

Por otra parte, subsisten vicios y fallas acumulados en los procedimientos agrarios; algunos de estos procedimientos ya no responden a las actuales condiciones del país y su complejidad ha contribuido a la irregularidad en los derechos agrarios de los individuos, en todas las formas existentes, lo que a su vez dificulta el otorgamiento de apoyos al ejido, a la comunidad y a las auténticas pequeñas propiedades, para su desarrollo como unidades socio-económicas.

Las inconformidades presentadas contra los acuerdos de archivo y los dictámenes negativos del cuerpo consultivo agrario constituyen problemas administrativos importantes que requieren solución inmediata.

De igual manera, existe una legislación agraria excesiva y duplicatoria, que en algunos casos por falta de reglamentación da lugar a conflictos de interpretación en demérito del texto Constitucional, y no responde totalmente a las actuales circunstancias del campo mexicano.

8.2.2. *Propósitos.*

A partir de la problemática sectorial y considerando los grandes propósitos nacionales de una reordenación económica de corto plazo y de un cambio estructural profundo, los propósitos de la reforma agraria integral en orden de prioridades son los siguientes:

- Repartir toda la tierra legalmente afectable; la de fraccionamientos simulados, la de concesiones ganaderas vencidas, la de excedentes de propiedades privadas, todas las tierras ociosas, y la proveniente de terrenos nacionales susceptibles de aprovechamiento agropecuario.
- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, en áreas rurales y regularizar los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades.

- Consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, superando mediante la organización agraria, el problema del minifundio y, promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales de los núcleos agrarios, para garantizar el logro de la justicia social en el campo y sentar las bases del incremento productivo.
- Promover aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios, condición necesaria para proporcionar a los campesinos los niveles de bienestar a que tienen derecho, disminuyendo así la desigualdad económica y social entre el campo y la ciudad.
- Alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la reforma agraria integral, para terminar con la corrupción, así como para lograr una auténtica democracia participativa en la toma de decisiones en su ejecución y evaluación.
- Continuar con la programación de la reforma agraria integral en el marco de la planeación democrática, basada en la consulta popular, lo que permitirá la participación organizada de los núcleos agrarios como unidades básicas de planeación.

8.2.3. *Lineamientos de estrategia.*

La situación del sector rural está directamente vinculada al proceso de reforma agraria. Los Lineamientos estratégicos de esta política se centran en el reparto y la regularización de la tierra y en la incorporación de los campesinos al proceso de desarrollo general del país, a través de su organización participativa, como lo han demandado los sectores público, social y privado en la consulta popular.

De acuerdo con estos Lineamientos, en los próximos años debe darse prioridad al reparto agrario y procederse a la regularización de la tenencia de la tierra. El reparto deberá realizarse mediante una nueva estrategia de entrega de tierras, basada en la integración de unidades de producción apoyadas por la organización de los campesinos, la construcción de obras de infraestructura social y productiva, el otorgamiento de créditos, la asistencia técnica y el abastecimiento eficiente de insumos y servicios.

La regularización de la tenencia de la tierra es condición básica para mantener la tranquilidad en el campo e incrementar la producción y la productividad agropecuaria y forestal. Para ello, se buscará vender eficientemente las solicitudes de tierra, mediante decisiones fundamentadas y claras, que permitan dar respuesta oportuna y justa a los campesinos interesados. Lograr que los derechos de los campesinos a la propiedad, posesión o usufructo de la tierra se encuentren debidamente definidos o garantizados.

La organización de los campesinos constituye el pivote de la nueva política de reforma agraria y el elemento catalizador del desarrollo social, que ha de fundamentarse en la participación democrática e igualitaria de todos los miembros de las comunidades, ejidos y poblaciones en todos los procesos de toma de decisiones.

La reorientación del desarrollo rural sustentada en la organización y en la participación de los productores en la solución de sus problemas, constituye un lineamiento fundamental de la reforma integral, en torno al propósito nacional de cambio estructural.

Derivadas de las estrategias generales se plantean diversas políticas enfocadas al alcance de los objetivos y propósitos enunciados:

En materia de reparto agrario, es necesario determinar la totalidad de la superficie susceptible de afectación, para concluir la fase del reparto la regularización de la tenencia de la tie-

rra a nivel nacional demanda la formulación de programas para la entrega de los documentos legales que confirmen la seguridad jurídica en la posesión y usufructo de la tierra.

A partir de la decisión política de fomento y apoyo a la organización campesina deberá adecuarse, en el corto plazo, la estructura institucional, elaborándose para tal efecto un programa rector de organización y capacitación de los productos rurales, en el cual todas las instituciones partícipes del desarrollo rural, encuentren la normatividad básica para sus acciones.

Con el enfoque de desarrollo rural integral, el Estado impulsará en forma paralela a la política agraria, programas de fortalecimiento y ampliación de la infraestructura rural, principalmente en áreas de temporal, tanto de carácter social para aumentar o mejorar los servicios de salud, educación, vivienda y recreación, como para ampliar la infraestructura productiva con obras de pequeña irrigación, caminos, transportes, electrificación rural, ampliación de apoyos financieros y en general, todas aquellas actividades que coadyuven a incorporar a la población rural al proceso de desarrollo del país.

La administración agraria será una acción de carácter permanente, orientada a mantener actualizados los derechos de los individuos y de los núcleos sobre la tierra dirimiendo las controversias y conflictos que sobre su propiedad o usufructo se susciten, lo que implica revisar los procedimientos legales, con el fin de hacerlos ágiles y evitar la corrupción. Esta acción permitirá mantener las condiciones de estabilidad social que requiere el campo, para asegurar el desarrollo armónico del sector rural. Asimismo, se deberá continuar con la descentralización de las acciones agrarias, con el objeto de agilizar su desahogo.

La planeación democrática de la reforma agraria integral, basada en la consulta popular, permitirá la participación organizada de las comunidades rurales como unidades básicas de planeación.

8.2.4. Líneas generales de acción.

8.2.4.1. Reparto agrario.

En esta área de acción se requiere investigar todos los fraccionamientos presuntamente simulados y, en su caso, dictar las resoluciones correspondientes: además, deslindar y dictar las declaratorias de todos los terrenos baldíos nacionales. Por otro lado, se requiere formular el análisis de detalle de cada una de las concesiones ganaderas vencidas y por vencerse, con el fin de determinar los excedentes susceptibles de reparto. También se deben determinar los excedentes de tierra de las propiedades privadas que rebasen los límites marcados por la Ley, así como los excedentes de tierras en las propiedades privadas originadas por el cambio de uso del suelo, principalmente de ganadero a agrícola.

La totalidad de la superficie susceptible de reparto, será utilizada para satisfacer necesidades agrarias, partiendo de un nuevo enfoque, aprovechada eficientemente desde el principio, mediante la instauración de formas de asociación que les permitan conformar verdaderas unidades de producción.

8.2.4.2. Seguridad jurídica.

Las modalidades que adopta esta línea de acción consisten en que la propiedad social, en el otorgamiento de los documentos legales que acrediten los derechos agrarios de los individuos y de los núcleos.

En el régimen de colonias, proporcionar los títulos correspondientes, así como los documentos que acrediten la legalidad de las colonias. En la propiedad privada, documentar con certificados la inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.

Por lo que se refiere a los posesionarios de terrenos nacionales, se otorgarán documentos que garanticen su seguridad jurídica conforme a la legislación vigente la regularización de la tenencia de la tierra requiere contar con la base cartográfica correspondiente, por lo que en el corto plazo se fortalecerá con carácter prioritario, el proyecto de levantamiento del Catastro Rural jurídicamente respaldado. En dicho catastro deberán quedar perfectamente localizados los predios con sus linderos y, en el Registro Agrario Nacional, deberán quedar debidamente inscritos, para los efectos legales, el tipo de tenencia, la superficie, la clasificación de la tierra y los datos generales del propietario o poseedor. La base cartográfica de la tenencia de la tierra, que permitirá otorgar la seguridad necesaria en el medio rural, promover la inversión y la reinversión en el sector y, finalmente, apoyar la organización agraria.

Asimismo, se revisará la legislación correspondiente, no sólo para simplificar los trámites o para finiquitar contradicciones entre los diversos reglamentos y leyes vigentes, sino también para establecer la penalización que asegure su observancia.

8.2.4.3. Organización y capacitación campesina.

En este renglón será necesario partir de un concepto de organización integral, en donde ésta constituye la línea central del desarrollo rural y tenga como objeto, en el corto plazo, integrar unidades básicas de desarrollo rural integral, de acuerdo a las diversas modalidades de tenencia de la tierra.

El problema del minifundio al que se enfrenta el país, particularmente en el sector social, demanda este nuevo planteamiento para propiciar la organización de casi 4.2 millones de productores dispersos.

La Secretaría de la Reforma Agraria instrumenta una acción tendiente a integrar a los núcleos agrarios en unidades de desarrollo rural integral, como estrategia de apoyo a las actividades de fomento a la producción y de bienestar social que realizan las diversas entidades del sector público. Dichas unidades permitirán reducir significativamente el número de núcleos a atender, aumentando la cobertura de productores.

Estas unidades harán posible incrementar la eficiencia de los servicios y apoyos que reciban los campesinos; propiciarán la aplicación ventajosa de tecnologías favorables a la producción con las consecuentes economías de escala; auxiliarán a los campesinos para que desarrollen todas sus actividades productivas y significarán un instrumento adicional para la defensa de sus intereses.

En este contexto, la organización habrá de ser única, con propósitos múltiples para programar, para distribuir, para comercializar y promover la utilización eficiente de todos los recursos disponibles y para mejorar el bienestar de los núcleos campesinos organizados. Se trata de organizar tanto a los campesinos miembros de un ejido, como a los ejidos entre sí, a través de la integración de unidades ejidales y las figuras asociativas que establece la legislación agraria.

Como parte esencial de esta línea de acción se instrumentarán programas de capacitación campesina que consoliden las organizaciones existentes, que impulsen las que estén en su proceso inicial y que propicien la organización en donde ésta aún no exista.

El gobierno otorgará capacitación a los productores principalmente para la organización social y productiva.

Para ello se propiciará la formación de los cuadros técnicos que hagan factible este programa, el cual deberá responder a los Lineamientos y normas señaladas por programa rector de organización y capacitación de productores agropecuarios. El Estado apoyará el programa

de organización, dando énfasis a la atención de las demandas de los campesinos organizados, en cuanto a crédito, aseguramiento, insumos, inversión pública y demás apoyos institucionales, necesarios para el buen funcionamiento de las organizaciones.

8.2.4.4. Empleo, ingreso y bienestar social.

Esta línea de acción se concretará a través del fomento al empleo, auspiciado labores agropecuarias con uso intensivo de mano de obra, y con la creación de agroindustrias rurales, que permitan incrementar el ingreso de la familia campesina. Se procurará la utilización de tecnologías adecuadas, que no desplacen mano de obra disponible y se procurará que la contratación en agroindustrias rurales, se realice con organizaciones de jornaleros, constituidas al efecto, cuando no exista mano de obra disponible en el núcleo ejidal.

El Estado otorgará, en la medida de sus posibilidades, los apoyos que le sean requeridos por las organizaciones de jornaleros rurales, tendientes a lograr la mejoría en las condiciones de contratación de sus miembros; a obtener mejores condiciones salariales y de prestaciones y a hacerlos partícipes de los servicios de salud, educación y vivienda a que tienen derecho como mexicanos. Se promoverá la organización de los mismos y la consolidación democrática de las organizaciones existentes.

En este orden de ideas, destaca la importancia que para la reforma agraria integral tiene la realización del proyecto prioritario de empleo rural.

8.2.4.5. Administración agraria.

Se continuará, en forma permanente, renovando y vigilando el cambio, de autoridades ejidales y comunales en los núcleos agrarios; manteniendo vigentes los derechos agrarios de los individuos en ejidos y comunidades y actualizando los censos correspondientes.

La modernización administrativa identificada con la racionalidad del aparato gubernamental, para la atención de los asuntos de los campesinos, tendrá gran prioridad. La descentralización de algunas instancias procesales y la desconcentración de personal a las oficinas foráneas, serán actividades a realizar en el corto plazo.

8.2.4.6. Planeación democrática.

La planeación democrática tiene como requisito la organización campesina, de tal suerte que los programas y proyectos de fomento agropecuario, entre otros, no sean impuestos por la burocracia, sino que contengan los puntos de vista de los propios campesinos, que hayan sido discutidos y determinados en el seno de sus asambleas, con el apoyo técnico, financiero e institucional del gobierno.

En el Programa de Mediano Plazo se deberán establecer las metas y acciones a realizar para la instrumentación del plan.

8.3. Agua.

El agua es un elemento decisivo para el desarrollo económico y social del país ya sea para la salud de la población, la producción agropecuaria, la generación de energía, el desarrollo urbano o el proceso de industrialización en general.

La disponibilidad de agua es un elemento que incide en el conjunto de la sociedad; en la organización de la producción, en los conflictos entre campo y ciudad, en las potencialidades de las regiones y en los usos urbanos competitivos.

El agua ha sido elemento esencial de los distintos estadios de civilización que se han dado en nuestro territorio; hoy su adecuado aprovechamiento es condición indispensable para superar los retos actuales y preservar el potencial de desarrollo futuro.

El enorme crecimiento de la demanda de agua en algunos centros urbanos y regiones del país, el agotamiento y extinción de sus fuentes de abastecimiento, la continua contaminación de las corrientes y el incremento desproporcionado de los costos, han convertido al abastecimiento del agua en uno de los problemas más graves que enfrenta el país y en una de las principales limitantes al desarrollo.

Muchos son los problemas que se enfrentan actualmente, por lo que no es posible la solución inmediata de todos ellos; sin embargo, es urgente que el Estado establezca una línea de acción para asegurar un uso racional e integral del agua, donde se especifiquen las bases para su óptima utilización.

Lo que se requiere, por tanto, es una política integral para el agua, coincidente con las grandes líneas de la estrategia de desarrollo. Se requiere de una política que distribuya el agua de acuerdo al interés nacional y a las necesidades de las diversas comunidades. Para ello, el Estado Mexicano cuenta con las bases Constitucionales, a que en el Artículo 27 se define el agua como un recursos natural de interés público.

8.3.1. Diagnóstico.

La irregular distribución geográfica de los recursos acuíferos, determina que la localización de las fuentes de abastecimiento no coincida con los centros de mayor demanda para uso doméstico, agrícola o industrial, lo que genera problemas que, al paso del tiempo, se convierten en agudos o cotidianos.

En las zonas de escasos recursos, la sobre explotación de los mantos acuíferos amenaza con agotarlos o provocar su contaminación por intrusión salina. La contaminación de los cuerpos de agua causada principalmente por las industrias que utilizan el recurso y lo desechan sin tratamiento previo, lo que impide su reuso y ocasiona problemas de insalubridad. Por otra parte, la incapacidad para controlar las avenidas de los ríos, causa inundaciones que ocasionan pérdidas y daños importantes en ciertas regiones.

La escasez de agua hace que surja la necesidad de transferir caudales de una cuenca a otra.

Las tarifas que se aplican por el servicio a los diferentes usuarios, no reflejan el costo real del líquido y además, los sistemas de cobro son deficientes, subsidiándose el consumo y alentándose el desperdicio.

A medida que se fue avanzando en el desarrollo agropecuario se fueron construyendo los proyectos hidroagrícolas sencillos, ahora sólo quedan los más complejos y de mayor costo.

Por otra parte, en el riego se desperdicia agua debido a la mala conservación y operación de la infraestructura existente y a la escasa capacitación de los productores. Asimismo, los incrementos en el precio de los energéticos y los costos de mantenimiento, afectan severamente los gastos de operación, en particular los de extracción de aguas subterráneas.

En la actualidad sólo el 60 por ciento de la población nacional dispone de infraestructura para agua potable; existe diferencia en la calidad del servicio proporcionado a las localidades urbanas y el proporcionado a las rurales. Los niveles de alcantarillado son aún menores y más contrastantes. En los últimos años, los porcentajes de cobertura de estos servicios han disminuido, lo cual, aunado prácticamente nulo tratamiento de aguas residuales, propicia la alta incidencia de enfermedades en la población.

Las cuotas con que se cobra el servicio no alcanzan para cubrir los gastos de operación, el mantenimiento y la ampliación de las redes, lo que ocasiona fallas en el servicio; además tampoco se dispone de un sistema adecuado de cobro por volumen.

En los criterios para localización de industrias, normalmente no se considera la disponibilidad del agua; esto ocasiona costosas inversiones públicas, desequilibrios y conflictos locales. Además, las tarifas por el uso del recurso implican subsidios indiscriminados para la industria.

La generación hidroeléctrica ofrece la ventaja de usar gran cantidad de agua sin consumirla ni contaminarla.

Existen posibilidades para generar más electricidad en presas ya construidas y en pequeñas caídas aún no aprovechadas.

En los centros turísticos, las aguas residuales sin tratamiento frecuentemente se descargan en sitios cercanos a los mismos, afectando sus atractivos.

La desigual distribución física y temporal del agua en el territorio, aunada a la ubicación de las grandes concentraciones urbano industriales que generalmente no tratan sus aguas residuales, ha provocado severa contaminación en las cuencas del Valle de México, Lerma, Pánuco, San Juan, Bravo, Blanco, Balsas, Conchos y Coatzacoalcos; así como en las zonas de influencia de muchas poblaciones importantes.

No es práctica común el reuso e intercambio de las aguas residuales en la industria y el riego agrícola, a fin de que distribuyan la carga de contaminantes, permitan reducir los niveles de tratamiento requeridos y liberen agua de primer uso para el abastecimiento público.

8.3.2. *Propósitos.*

Para orientar la solución de los problemas del uso y manejo del agua, dentro de un marco general que asegure la congruencia con las prioridades nacionales se establecen los siguientes objetivos que normarán la formulación de los programas especiales de mediano plazo:

- Racionalizar el uso y aprovechamiento del agua, regulando su disponibilidad espacial y temporal, para abatir la escasez y atenuar los efectos negativos del exceso y las inundaciones.
- Aprovechar y desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar y utilizar eficientemente el recurso.
- Administrar con eficacia y eficiencia los recursos hidráulicos, acorde con los requerimientos de los usuarios y las posibilidades de abastecimiento.

Abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones.

De acuerdo con los objetivos planeados, los Lineamientos estratégicos del sector público federal en materia de agua, son:

8.3.3. *Lineamientos de estrategia.*

- Actualizar los ordenamientos legales referentes al agua con el fin de fortalecer la coordinación de las diversas instancias en que se aplica la ley.
- Fortalecer el financiamiento de la operación y ampliación de los sistemas, mediante el cobro de cuotas justas.
- De acuerdo a la disponibilidad que permita el reordenamiento económico, y con el fin de asegurar la producción de alimentos, construir la infraestructura hidráulica productiva y rehabilitar los sistemas ahora dañados.
- Auspiciar toda acción tendiente a conservar el suelo y el agua, buscando eliminar desperdicios.

- Procurar el mejor abastecimiento de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales.
- Evitar la contaminación del agua y propiciar su reuso.
- Hacer consciente a la población del costo social del uso del agua.
- Auspiciar la investigación científica sobre técnica para el mejor uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

8.3.4. Líneas generales de acción.

Estas acciones serán detalladas en el Programa de Mediano Plazo.

8.3.4.1. Administración del agua.

- Se revisarán y adecuarán, conforme a la población que actualmente enfrente el manejo del agua, los ordenamientos legales que reglamentan su uso y aprovechamiento. Concretamente, se requiere revisar leyes, decretos y reglamentos que de alguna forma se refieran al recurso, buscando en el mediano plazo formular un Código de Agua que incluya Lineamientos y normas sobre contaminación, descarga y reuso de aguas residuales, así como normas para la extracción de aguas subterráneas en condiciones de sobreexplotación de los acuíferos.
- Habrá de perfeccionarse el marco institucional del manejo del agua, cumpliendo invariablemente las determinaciones de una autoridad única que señalará, de acuerdo con la ley, la oportunidad, calidad y cantidad del agua que se distribuya a cada sector y que procure descentralizar las instancias administrativas y operativas del recurso.
- Continuarán otorgándose las concesiones y asignaciones para el óptimo aprovechamiento de las aguas nacionales. Lo distintivo de la política, será la obligatoriedad de considerar a todos los usuarios afectados, principalmente cuando se efectúen cambios en el uso del agua y transferencias interestatales o entre cuencas.
- El saneamiento financiero de la operación de los sistemas es fundamental en la provisión del servicio. Esto se logrará progresivamente, mediante la adecuación de las estructuras tarifarias y la racionalización de los subsidios, considerando su costo real, la capacidad de pago de los usuarios y las prioridades nacionales.

Por lo anterior, la participación de la comunidad habrá de jugar un papel predominante. Nadie conoce mejor los problemas que quién los padece. De ahí que la consulta permanente con la población, habrá de incidir en las decisiones a tomar, pero también servirá de foro de comunicación, mediante el cual se logre la concientización general sobre los distintos aspectos del problema del agua.

Para tener un mayor control de la disponibilidad y uso del agua, es imprescindible actualizar y complementar los inventarios de los recursos hidráulicos, así como la mención permanente de los volúmenes empleados por los usuarios. Es esta una acción necesaria y factible de realizarse.

8.3.4.2. Desarrollo agropecuario.

- Se incrementará la superficie productiva, mediante la terminación de las obras en proceso, con criterios selectivos para que, con el menor gasto y tiempo, logren sus metas y generen empleos permanentes.

- Además de la utilidad directa que revisten los programas de conservación de agua y suelo, así como el mantenimiento de la infraestructura existente y la construcción de nuevas obras, se buscará generar con ellas el mayor número posible de empleos. Esto comprenderá las acciones tendientes a arraigar a la población en su lugar de origen y permitirá imprimirle una mayor eficiencia interregional al gasto.
- La rehabilitación de la infraestructura y la asistencia técnica, irán acompañadas de un eficiente y equitativo sistema de cobro por volumen servido. Esto, aunado a la necesaria reubicación de cultivos que presentan condiciones favorables de desarrollo, en áreas de temporal o en el trópico húmedo, permitirá el logro de una mayor productividad del agua para riego, tan necesaria en nuestro medio.
- Retener el agua de lluvia y evitar la erosión de las tierras, son acciones que estarán permanentemente presentes. Se impulsará toda práctica agrícola que propicie lo anterior.

8.3.4.3. *Desarrollo urbano e industrial.*

- Se atenderán prioritariamente los problemas de abastecimiento de agua que enfrentan las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey; y las poblaciones de Tijuana, León, Coahuila de Zaragoza, La Paz, Cozumel y Puerto Juárez, sin dejar de considerar a otras poblaciones con problemas severos.
- Para lo anterior, no sólo se hará el mayor esfuerzo técnico, económico y financiero posible, sino que será a través de la participación directa de la comunidad, como se llegará a la solución socialmente deseable en cada una de las ciudades mencionadas. Sólo así, con el consenso comunitario, es posible racionalizar más el uso del agua en nuestras grandes ciudades.
- Se introducirán normas de fabricación de sanitarios y otros enseres domésticos que permitan reducir drásticamente el desperdicio de agua.
- Se prestará especial atención a la prevención de fugas en las redes locales de distribución.
- Las zonas urbanas de México requieren no sólo de mayor cantidad de agua sino también que su calidad para consumo humano sea acorde con las legítimas aspiraciones de una plena salud pública. Para esto, se fortalecerá y modernizará el programa de certificación de las aguas abastecidas a las poblaciones.
- A través de la descentralización de recursos administrativos y financieros, concertando acciones entre el gobierno y los demás sectores económicos, se propiciará la participación estatal, municipal y privada en la prestación de los servicios de abastecimiento, desalojo y tratamiento del agua.
- Se orientarán los esfuerzos hacia la consolidación de una política integral que en el mediano plazo contemple el cobro justo por el uso del recurso, el otorgamiento de estímulos, la dotación de infraestructura y la concientización de los industriales para lograr la ubicación más racional de las industrias altamente consumidoras y contaminadoras de agua.
- Es necesario el servicio midiendo el volumen de agua abastecida; esto mejorará la operación y administración de los sistemas, lo cual será posible en la medida en que todos los usuarios tengan conciencia del valor y del costo real del servicio.

8.3.4.4. *Generación de energía eléctrica.*

- Ante la escasez de recursos financieros del país, la generación de energía hidroeléctrica se basará en la instalación de plantas en presas ya construidas mediante el sobre equipamiento de las actuales; así como el aprovechamiento de pequeñas caídas para poder satisfacer las crecientes demandas locales.
- Se fomentará un mejor uso del agua en el sector, orientando la localización de las plantas termoeléctricas hacia las costas o las regiones con disponibilidad suficiente.

8.3.4.5. *Otros usos.*

- En los centros turísticos donde la disponibilidad de agua potable sea baja deberá impulsarse la construcción de plantas desaladoras, cuando ésta sea la única alternativa; asimismo se intensificará el control de la contaminación en los cuerpos de agua de los sitios de desarrollo turístico.
- En apoyo a la política alimentaria será impulsada la producción pesquera en aguas anteriores, mediante el desarrollo de programas de infraestructura acuícola, la capacitación de productores, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico.

8.3.4.6. *Prevención y control de la contaminación.*

- A fin de reducir la descarga de contaminantes deberán aplicarse estrictamente las normas ya establecidas, tanto para las descargas nuevas como para las ya existentes.
- Se vigilará permanentemente la calidad de los principales cuerpos de agua mediante la operación continua de la red nacional de monitoreo.
- Se fomentará el tratamiento de las aguas residuales, mediante la aplicación de las normas establecidas.
- Como parte de esta acción se promoverá la instalación de distritos de control de la contaminación en los estados de Querétaro y Guanajuato (medio Lerma); Veracruz (Veracruz); Tamaulipas (Tampico); y Tlaxcala (Río Zahuapan).
- Por la inequitativa distribución de los recursos hidráulicos en nuestro medio, el reuso de las aguas residuales reviste una singular importancia, sobre todo en las zonas industriales, por lo cual se propiciará enérgicamente dicha acción, tanto dentro de la industria como de ésta a la agricultura.

8.3.4.7. *Concientización ciudadana.*

- Los retos que plantea el problema del agua al desarrollo nacional y la multiplicidad de necesidad frente a la escasez de recursos, hacen indispensable elevar al mayor ritmo posible la conciencia sobre el mismo, así como la gestación de actitudes de colaboración social para enfrentarlos.
- La concientización habrá de darse en un doble plano; por una parte mediante una campaña de movilización de la sociedad, que utilice los medios masivos así como vías escolares y familiares, para premiar las actitudes que favorezcan el uso racional del agua y generar el rechazo social hacia quienes la desperdicien. Por otra parte se acompañarán todos estos mensajes, que formarán parte de nuestra cultura y educación pública, con acciones de regularización, autoridad e incentivos económicos que vayan motivando a la sociedad hacia la adopción de hábitos que mejor favorezcan el adecuado aprovechamiento del agua.

8.4. Pesca y recursos del mar.

México cuenta con amplios recursos marítimos, fuente de minerales, energéticos y alimentos. También, el mar constituye una forma de transporte para comunicar al país entre sí y con el resto del mundo, y es escenario de los centros turísticos más importantes ubicados en el territorio nacional.

Por pesca se entiende el acto de extraer o capturar por cualquier procedimiento autorizado, especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua; así como los actos previos o posteriores relacionados con ella.

Bajo este concepto, la pesca comprende, entre otros apartados, la evaluación, conservación de las especies, para determinar su cuantía y definir técnicas de extracción más eficientes; tareas de diseño, construcción y mantenimiento de embarcaciones, procesos tecnológicos y métodos de captura; así también la cría y reproducción de especies, su industrialización, transporte y comercialización en el mercado nacional y externo; construcción de diversas obras de infraestructura portuaria; organización del marco legal y administrativo, que rige la actividad; enseñanza y capacitación, administración, fomento y regulación de las acciones que la componen y promoción de un marco de vinculación nacional entre sector público, social y privado que en la pesca participan, así como de un esquema de relaciones internacionales apropiado para su cabal desenvolvimiento.

La actividad pesquera adquiere un carácter prioritario dentro del contexto nacional, debido a su importancia para generar alimentos de alto contenido proteínico, básicos para la dieta popular; por su contribución al incremento del empleo productivo, principalmente en las zonas rurales; su capacidad para generar capital y divisas; su vocación para promover el desarrollo regional descentralizado, así como para contribuir al desenvolvimiento de otros sectores de la economía; y su influencia en la mejoría de niveles de vida de una gran parte de la población, especialmente del sector social cooperativo y de los campesinos ribereños.

Dentro de este contexto destaca la abundancia de los recursos pesqueros de México que obedece, en primer lugar, a la extensión de sus litorales, con amplitud mayor de diez mil kilómetros lineales, y de una zona económica exclusiva del orden de tres millones de kilómetros cuadrados, medio millón de kilómetros cuadrados de plataforma continental y casi tres millones de hectáreas de aguas interiores; en segundo lugar, a la presencia de fenómenos geográficos y oceanográficos que determinan una alta productividad biológica de nuestras aguas jurisdiccionales, y como consecuencia de todo lo anterior, la gran riqueza y variedad de la especies susceptibles de ser capturadas o cultivadas. Además deben tomarse en cuenta otros importantes recursos complementarios que posee el país y que favorecen la explotación pesquera, como son el petróleo y la petroquímica, siderurgia, industria metal mecánica y aún la agricultura. A todas estas ventajas deben agregarse los avances obtenidos en los últimos años por el sector, como el tamaño y composición de la flota, de instalaciones industriales, la magnitud de los mercados potenciales y la calidad de sus recursos humanos.

8.4.1. Diagnóstico.

La acción conjunta de los sectores públicos, social y privado permitió un incremento sustancial de la producción en los últimos años. De las 254 mil toneladas capturadas en 1970, se alcanzó un volumen superior a un millón y medio de toneladas en 1982, con lo cual se superó la escala marginal en que se había operado hasta entonces y se llegó a una etapa industrial. Con ello, México se convirtió en el décimo tercer país pesquero del mundo.

El consumo humano de productos pesqueros se incrementó más de tres veces en el periodo señalado, aunque persisten desequilibrios entre el consumo de zonas urbanas y rurales, entre las regiones costeras y las interiores y entre los diversos estratos de ingresos.

Como se detectó en el proceso de consulta popular aún no ha sido posible diversificar el consumo, y los beneficiarios de los productos pesqueros siguen siendo esencialmente los sectores de ingresos altos y medios, lo que unido a los problemas del sistema de distribución, que favorece la comercialización de especies de alto valor, ha limitado la oferta de productos para los consumidores de escasos recursos.

No obstante los esfuerzos realizados, la infraestructura de captura es aún insuficiente e inadecuada en relación a los requerimientos de la producción y las necesidades de expansión de la actividad pesquera.

La flota opera con bajos niveles de productividad y altos costos, debido a obsolescencia, insuficiencia de refacciones y artes de pesca, escasez de mano de obra calificada y falta de diversificación. Lo anterior origina baja rentabilidad, altas mermas y abastecimiento inadecuado a la industria.

Al crecimiento acelerado de la flota y las capturas durante la última época no correspondió el desarrollo de las instalaciones para la recepción y habilitación del producto en tierra, tanto en los centros de pesca de ribera como en los puertos para pesca de altura, que se han rezagado en relación al crecimiento económico del país.

En algunas pesquerías tradicionales de exportación, como el camarón, se ha llegado cerca de los límites máximos de captura y, en contraste, algunas pesquerías identificadas con el consumo básico, como la de escama, se encuentran en un nivel de subexplotación.

También es necesario hacer referencia a la subutilización de la flota atunera y al decaimiento de la captura, la industrialización y comercialización de los túnidos, como consecuencia de los problemas relacionados con la comercialización de estos productos en los mercados de los Estados Unidos.

El escaso grado de diversificación de las capturas, aunado al carácter cíclico y estacional de la pesca, se traduce en altos índices de capacidad no utilizada, con su secuela de elevación de los costos, desocupación y subocupación.

La industrialización pesquera presenta también problemas de estructura, como la poca diversificación y la subutilización de la planta industrial, así como su orientación a la producción de harina de pescado, en detrimento esta última de la producción para el basto popular, y la deficiente localización de algunas plantas.

La industria hace frente, además, a los problemas que se derivan de la inflación y de la escasez de divisas.

Es conveniente afirmar que la utilización de equipos, maquinaria, partes y tecnologías de importación, eleva el costo de la producción, y que la heterogeneidad y obsolescencia en los equipamientos crea problemas de mantenimiento y de productividad.

La acuicultura adolece de infraestructura básica, siembra indiscriminada de especies, deficiente asistencia técnica y crediticia, dispersión organizativa de los productores, falta de capacitación, y productividad.

A pesar de los grandes avances logrados en la última década, el sector tiene aún como problemas principales, el desconocimiento de las especies existentes, sus volúmenes explotables, características, localización y demás elementos para la determinación del potencial pesquero real; la carencia de un inventario actualizado de equipos en el que se indique su monto

y estado actual, infraestructura y otros recursos; la falta de integración de sus actividades desde la captura hasta el consumo; la inadecuación del sistema de comercialización, que en lo interno encarece los productos pesqueros, y en lo externo concentra las exportaciones sólo en las especies de mayor rendimiento y en pocos países destinatarios.

Se carece de una adecuada política integral de financiamiento, se contempla un alto índice de irrecuperabilidad de los créditos concedidos a las sociedades cooperativas y falta de oportunidad en otorgamiento de préstamos.

Otros problemas que inciden en la ineficiencia y baja productividad del sector pesquero, se derivan de un patrón tecnológico obsoleto, de la falta de capacitación y especialización en materia pesquera, así como de la diversificación de la producción y de un mantenimiento adecuado del aparato productivo.

Existen también problemas de organización y de coordinación intersectorial y el marco legal requiere de ajustes y actualización indispensables, ya que algunos de sus ordenamientos resultan insuficientes o anacrónicos.

8.4.2. Propósitos.

Los objetivos centrales de la política pesquera son:

- Contribuir a mejorar la alimentación de la población;
- Generar empleos, especialmente en zonas y grupos más rezagados;
- Captar divisas mediante las exportaciones de productos pesqueros;
- Promover el desarrollo regional y comunitario y mejorar los niveles de vida para los trabajadores que se dedican a la pesca.

Dado que la pesca es una actividad directamente encaminada a la producción de alimentos, contribuye a la solución inmediata o coyuntural de escasez de los mismos, y a los fines del Programa Nacional de Alimentación. La pesca, concebida como una actividad integrada y diversificada tiene como objetivo proveer de alimentos a las mayorías del país. Por lo mismo, se proyecta también hacia el logro de nuevas estructuras económicas y sociales que impliquen una situación de mayor equidad social.

La generación de un mayor número de empleos es un efecto que se puede lograr en el sector pesquero con inversiones menores que en otras actividades, conforme a los objetivos coyunturales y a los del Programa de Emergencia para la Creación de Empleos. A mediano y largo plazo, una estructura del empleo en el sector basada en una mejor organización y capacitación y en una operación más productiva y racional, conlleva al mejoramiento permanente de los niveles de vida de los trabajadores dedicados a la actividad.

En cuanto a la captación de divisas, el sector pesquero a través de la exportación de especies de alto valor, no sólo está en condiciones de generar las que le son necesarias para su desarrollo inmediato, sino que deja un remanente que brinda amplias posibilidades al desarrollo de actividades conexas y a la consolidación integral del sector.

La pesca es una actividad que por sus características permite su descentralización y coadyuva a un desarrollo regional más equilibrado, dado que no sólo se puede realizar en los estados costeros, sino también en aguas interiores a través de la acuicultura. El logro de este objetivo, tanto en sus implicaciones de corto como en las de mediano plazo, constituye un factor importante dentro de la política nacional para la solución de los problemas de coyuntura y de estructura.

8.4.3. *Lineamientos de estrategia.*

En términos generales, la estrategia del sector pesquero habrá de caracterizarse por una combinación integral y equilibrada de los diversos sectores, elementos, intereses, necesidades y prioridades que en él inciden; partiendo del propósito de incrementar y racionalizar la explotación de recursos pesqueros, afianzando la soberanía nacional sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las aguas interiores; debiendo con ello avanzarse en la tarea de despertar o afirmar la conciencia marítima del mexicano.

Se promoverá la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, para su participación e integración en la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios pesqueros.

La participación del sector privado debe estimularse para que dentro de la rectoría del Estado, contribuya a alcanzar los objetivos sectoriales.

También deberá evitarse una competencia desleal entre los sectores público, social y privado, a fin de que en los procesos de captura, industrialización y comercialización no se lleven a cabo prácticas lesivas para ninguno de ellos.

Deberá fortalecerse al sector impulsando la organización cooperativa, mediante la formación de unidades económicas eficientes y la ejecución de programas encaminados a sanear o mejorar el funcionamiento de las existentes; Así como, fomentar la capacitación de productores, a fin de permitir su acceso a los apoyos oficiales, el crédito, los estímulos fiscales, los bienes de producción y a otras etapas de la actividad que permitan incorporar a la población pesquera al desarrollo del país.

Se deberá fomentar la acuicultura y la pesca rural construyendo infraestructura básica y pesquera. En el caso de aguas interiores se requiere elevar el nivel de operación de los centros de acuicultura existentes y construir los que sean necesarios a fin de asegurar el desarrollo de esta actividad.

En materia de investigación, se impulsará la evaluación de los recursos que se ubican en la zona económica exclusiva, para determinar los niveles de captura máxima sostenible en cada pesquería y las modalidades de esfuerzo pesquero. Ello permitirá revisar la estructura y la capacidad de la flota existente y en proceso de construcción, para proponer las modificaciones correspondientes.

En relación con la industrialización se avanzará en dos direcciones; por un lado, para las pesquerías masivas y de exportación se utilizarán procesos adelantados y eficientes, con moderna tecnología; por otro lado, para especies diversificadas y artesanales, orientadas al consumo popular, se deberán impulsar productos de fácil conservación y bajo costo.

La modernización del sistema de abasto de productos pesqueros, incluyendo instalaciones y equipos de almacenamiento y transporte, son una condición básica para poner al alcance de los grandes grupos sociales, a precios accesibles, alimentos del mar.

Así también, alentar una mayor participación de los productores, mediante la ampliación del sistema de compras garantizadas por parte de empresas paraestatales y el uso más intenso de la infraestructura comercial de los sectores social y privado.

El financiamiento se orientará a las pesquerías cuyo desarrollo resulte estratégico para el cabal cumplimiento de los objetivos propuestos.

La intervención del sector público, autoridad que norma y regula la acción de los sectores social y privado, debe darse también, en el fomento y en la prestación de servicios, en todas las etapas del proceso productivo.

La estrategia del sector en materia de regionalización debe utilizar y jerarquizar las inversiones, tomando en cuenta la incidencia interregional de las actividades; procurar la integración de polos de desarrollo; absorber la fuerza de trabajo, especialmente en las regiones de menor desarrollo relativo; impulsar pesquerías y productos que permita el abastecimiento del mercado local y regional; y establecer acciones coordinadas entre las entidades federativas para lograr una oferta equilibrada en todas ellas.

8.4.4. Líneas generales de acción.

8.4.4.1. Captura.

Apoyar e intensificar la explotación de los recursos de alta mar, en especial del mar territorial y los de la zona económica exclusiva con la flota y capacidad industrial instaladas, diversificar la captura de especies de profundidades medias, en especial de aquellas destinadas al consumo popular, propiciar el uso múltiple e intensivo de la flota camaronera en la pesca de escama; mejorar las condiciones de captura de los pescadores ribereños, por medio del uso de embarcaciones adecuadas que amplíen su radio de acción; de pequeñas obras de infraestructura básica pesquera, como muelles, atracaderos, centros de recepción, caminos y energía eléctrica, y capacitarlos para aumentar su productividad.

Mantener y modernizar la flota y el equipo de explotación y promover el aumento en la capacidad de construcción de los astilleros nacionales, en la industria pesquera auxiliar en la reparación de embarcaciones, conforme a una política nacional de construcción de embarcaciones, y mejorar la infraestructura portuaria, dragado y servicios.

En cuanto a la pesca deportiva, promoverla como una actividad de esparcimiento, ejercicio físico para la formación de una cultura pesquera y como actividad generadora de empleo, servicios, ingresos y divisas.

8.4.4.2. Acuicultura.

Promover el desarrollo de centros acuícolas y granjas piscícolas que cumplan las funciones de difusión y explotación de especies propias de esa actividad, con la participación de los sectores social y privado; desarrollar en todos aquellos cuerpos de agua susceptibles para ello, como medio complementario de generación de empleos, ingresos y alimentación en las zonas rurales. También es necesario realizar una explotación con rendimiento máximo sostenible, buscando el cultivo de especies para incrementar su disponibilidad tanto en aguas interiores como marítimas.

8.4.4.3. Industrialización.

Incrementar y diversificar el procesamiento y conservación de productos pesqueros, especialmente mediante procesos sencillos y baratos; fomentar la diversificación de especies procesadas, de formas de presentación y preservación de las mismas, con el objetivo de lograr un mayor acceso de los productos pesqueros a los lugares más apartados del país; promover la organización social para el trabajo en estas actividades de procesamiento e impulsar el aprovechamiento industrial de las especies que componen la fauna de acompañamiento de la pesca de arrastre.

Elevar la eficiencia de la flota y de la planta industrial de las empresas paraestatales y establecer una coordinación entre ellas, inclusive mediante la reubicación de plantas, la sustitución de equipos, sistemas y tecnologías cuando sea necesario.

En los puertos, promover y fortalecer la creación de la infraestructura necesaria para la descarga del producto, a fin de inducir el establecimiento de nuevas industrias y el crecimiento de las ya existentes.

8.4.4.4. Comercialización y transporte.

Inducir el establecimiento de una red nacional de frío y de mecanismos coordinadores de distribución a nivel nacional y regional; promover la diversificación de las formas de preservación del producto en su conjunto; propiciar mayores niveles de apropiación del excedente económico por parte de los pequeños productores, a través de mecanismos más eficientes de comercialización; prevenir el excesivo desperdicio por fallas en la conservación y manejo de los productos, que obliga a destinar a la fabricación de harina especies para consumo humano e incorporar al sector social en las actividades de comercialización y transporte. Promover convenios entre los productores y los gobiernos de los estados para el abastecimiento de productos pesqueros a mercados insuficientemente atendidos.

En pesquerías tradicionales de exportación, se vigilará la estricta aplicación de normas de calidad a las que habrán de sujetarse los productos y se impulsará la diversificación de presentaciones, favoreciendo la exportación de bienes con mayor valor agregado. Asimismo, se buscará evitar la dispersión de la oferta y ampliar en la medida de lo posible el ámbito de acción, concurriendo a otros mercados cuyas condiciones resulten favorables.

8.4.4.5. Organización y capacitación.

Promover la organización con fines productivos y de comercialización, de uniones locales y estatales, de cooperativas y unidades de producción; intensificar la capacitación de los pescadores; de adopción y difusión de nuevos métodos de captura, procesamientos y comercialización de sus productos; promover sistemas para mejorar la coordinación entre las entidades que conforman la estructura educativa pesquera del país y estrechar la vinculación entre éstas y la práctica pesquera. Fortalecer el sector social y la organización para el trabajo en todas las fases del proceso.

8.4.4.6. Prospección, investigación y tecnología.

Acelerar las investigaciones sobre la ubicación y cuantificación de los recursos pesqueros; evaluar los recursos del mar patrimonial y de la zona económica exclusiva; desarrollar técnicas de explotación más adecuadas a las necesidades propias del país, con un rendimiento máximo sostenible, en especial en materia de captura y de industrialización; establecer mecanismos que permitan una rápida difusión a los productores de las innovaciones técnicas o científicas.

8.4.4.7. Consumo.

Promover el incremento del consumo de pescado por las clases populares; sostener una oferta asequible, por su precio, presentación y sabor, de productos comestibles de origen pesquero, en toda la república, capacitar al consumidor para el manejo de congelados y cambiar los hábitos de alimentación para incrementar el consumo de productos pesqueros; desarrollar campañas institucionales de difusión encaminadas a consolidar el mercado interno y estimular las exportaciones diversificando presentaciones y mercados, así como por medio de sistemas oportunos de información sobre las condiciones de los mercados internacionales.

8.4.4.8. Administración, planeación, fomento y regulación pesquera.

Integrar el marco jurídico de las actividades pesqueras adecuándolo a las necesidades actuales de su desarrollo; fortalecer el registro nacional de pesca, así como otros sistemas de información necesarios para regular la pesca con base en criterios de estímulo y fomento; robustecer y consolidar la coordinación institucional para acelerar el desarrollo pesquero; establecer y clarificar los esquemas de estímulos fiscales, crediticios, tarifarios y de precios de insumos básicos

que propicien la consolidación, el saneamiento y el desarrollo pesquero; seguir adelante con la cooperación científica y técnica internacional, a través de los convenios realizados por nuestro país, así como con la cooperación económica, mediante la creación de empresas mixtas; fortalecer los vínculos internacionales de solidaridad y justicias en materia pesquera y, en lo interno, vigorizar los mecanismos de participación y consulta popular en el proceso de planeación, programación y evaluación pesquera por los sectores interesados.

8.4.4.9. Financiamiento.

Propiciar una coordinación estrecha entre la Secretaría de Pesca y el Banco Nacional Pesquero y Portuario para que sus prioridades en cuanto al otorgamiento de créditos a sectores involucrados, fases y pesquerías, resulten congruentes con la estrategia del desarrollo pesquero. Para ello se hará necesario diseñar los instrumentos crediticios y demás apoyos que, dentro de las restricciones, actuales permitan avanzar hacia el otorgamiento de los recursos en monto suficiente y con oportunidad; el establecimiento de mecanismos eficientes de recuperación de créditos otorgados, y un eficaz programa de asesoría y asistencia técnica en materia de financiamiento pesquero a los diferentes sectores participantes.

En este contexto, se deberá fortalecer y diversificar la captación de recursos que permitan ampliar la inversión en la actividad, incrementando y aprovechando mejor los excedentes generados en el mismo sector.

Asimismo, se buscará una mayor y más eficiente canalización de crédito, tanto interno como externo, para apoyar a los sectores social y privado que realicen inversiones en proyectos prioritarios.

El programa de desarrollo de mediano plazo del sector pesca especificará las metas y acciones a realizar, como parte de la instrumentación del plan.

8.5. Bosques y selvas.

La superficie forestal de nuestro país integrada por bosques y selvas ocupa el 20 por ciento del territorio nacional. En ella habitan aproximadamente 10 millones de mexicanos que constituyen uno de los grupos social y económicamente más rezagados del país, no obstante el vivir rodeados de un recurso mayor enorme potencial podría utilizarse ampliamente en beneficio de ellos y de nuestra sociedad en su conjunto.

El inadecuado aprovechamiento de nuestros bosques y selvas ha provocado que la producción forestal resulte insuficiente para satisfacer las necesidades nacionales, que los pobladores de las regiones silvícolas permanezcan en condiciones de aguda pobreza y que constantemente se pierdan, por efecto de la destrucción, importantes superficies forestales.

8.5.1. Diagnóstico.

La problemática forestal actual tiene su origen en la época del Porfiriato cuando las compañías deslindadoras y las grandes corporaciones internacionales, realizaron una intensa e irracional explotación forestal, amparadas en concesiones que les otorgaban derechos sobre más de una cuarta parte del potencial arbolado nacional.

El movimiento armado de 1910, consolidó el principio Constitucional del dominio del Estado sobre los recursos naturales y definió la posesión de la mayor parte de las superficies agrícolas, ganaderas y forestales.

No obstante, y a diferencia de las áreas agrícolas y ganaderas donde se lograron importantes avances en la organización y participación productiva de los campesinos, las áreas fores-

tales dotadas a los núcleos agrarios continuaron considerándose como zonas de extracción. En consecuencia, no contaron con el apoyo estatal requerido, ya que el bosque, a diferencia de los cultivos agrícolas, demanda para poder explotarse de una fuerte inversión en equipo, tecnología especializada e infraestructura vial.

Ante esta situación, los dueños y poseedores de bosques y selvas no contaron con otra alternativa que practicar actividades agropecuarias en áreas de vocación forestal, dando origen a una lenta pero sistemática depredación del recurso. Desde entonces han prevalecido el pastoreo nómada y la sobreexplotación proveniente de las talas clandestinas con fines comerciales y domésticos.

Posteriormente, en vista de la destrucción del recurso causada tanto por el inadecuado cambio de uso del suelo como por los cortes con fines domésticos, prevaleció en el periodo 1940-1957 la política conservacionista forestal, traducida en la prohibición total de su aprovechamiento, mediante el establecimiento de vedas, la creación de reservas y un excesivo e ineficiente control regulatorio.

Paralelamente y con la finalidad de satisfacer las necesidades de productos forestales, el Estado definió una estrategia de explotación encaminada a facilitar el suministro de materias primas a la industria, al menor costo posible; mediante permisos a corto plazo a empresas privadas y concesiones de unidades industriales de explotación forestal a largo plazo. Con ello se revivieron los viejos esquemas de concesión de áreas que llevan al industrial, a las zonas forestales a extraer directamente el recurso. Aunque con esto se alentó la inversión y se favoreció la atención al bosque, los dueños y poseedores del recurso sólo tuvieron cabida como rentistas o asalariados de la empresa.

El fracaso de esta política, que mezcla el conservacionismo extremo con la explotación de enfoque puramente mercantil, ha sido evidente.

A partir de 1969 surgieron empresas paraestatales bajo diferentes decretos y disposiciones gubernamentales, con directrices disímboles que provocaron una operación descoordinada, de eficiencia y redituabilidad económica y social bajas. A pesar de ser el Estado el empresario y promotor, se continuó limitando la participación de los dueños y poseedores del recurso.

Recientemente se levantaron las principales vedas forestales y, con mayor sentido social se han experimentado otras formas de organización como las empresas ejidales y las unidades productoras de materia prima.

Excluyendo a estas últimas y a algunas empresas ejidales y paraestatales, el dueño y poseedor del recurso no ha participado, organizada e independientemente, en el proceso productivo primario; lo que ha dado por resultado que venda en pie una proporción significativa del volumen maderable producido. Esto ha originado un marcado deterioro en las relaciones de intercambio con los demás sectores económicos; lo que parcialmente explica la creciente dificultad para lograr el suministro de las materias primas comerciales.

En los últimos años la estrategia anterior, ha empezado a dar muestras de franca insuficiencia lo que explica en gran medida la situación actual de la actividad forestal, caracterizada por un creciente deterioro de los niveles de bienestar de la población enclavada en zonas forestales; un uso y manejo inadecuado del recurso; falta de integración e ineficiencia productiva y comercial de empresas forestales; deficiente infraestructura de caminos de acceso; una estructura de precios inadecuada; sistemas de comercialización obsoletos con fuerte intermediarismo; carencia de apoyo crediticio y de aseguramiento; abastecimiento insuficiente de bienes de capital para la producción; contratación inadecuada y altos volúmenes de desperdicio en las

áreas de corte y en los aserraderos. En suma, una producción insuficiente para satisfacer las necesidades internas del país, un persistente deterioro ecológico y una marcada injusticia social.

Evidencias de lo anterior se encuentran en que a pesar de la superficie arbolada susceptible de explotación es de aproximadamente 44 millones de hectáreas, el crecimiento de la producción maderable de 1960 a 1980 fue inferior al de la economía en su conjunto, y tiene actualmente una muy baja participación en el producto interno bruto.

Además, la demanda nacional para fines comerciales, estimada en 12 millones de metros cúbicos, no se satisface en su totalidad, ya que los volúmenes de importación para uso comercial son considerables e impactan de manera importante en el déficit de la balanza comercial.

La producción nacional de no maderables ha disminuido en forma considerable. Esto se atribuye a la baja en la producción de resinas, de ixtles, de rizomas y de gomas. Otros productos bajaron también y sólo la producción de ceras aumentó entre 1970 y 1982.

La industria forestal nacional está constituida por empresas privadas, estatales, sociales y mixtas con un total de 1534 instalaciones, de las que 1 403 son aserraderos, que utilizan el 59 por ciento de la producción total maderable, y 65 son de celulosa, que procesan el 29 por ciento.

El sector paraestatal, como regulador, cubre actividades de producción, transformación, comercialización y servicios.

Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal, tienen un alto impacto en la actividad forestal nacional, dado que representan el 25 por ciento del volumen de la producción maderable, 37 por ciento de la producción de hule y 100 por ciento de la producción de cera de candelilla. En sus áreas de influencia se encuentran del 12 al 20 por ciento de todo el potencial forestal maderable del país, el 50 por ciento del potencial tropical y el 100 por ciento del potencial en zonas áridas. Por ello, estas empresas juegan un papel protagónico en el logro de los objetivos prioritarios de la política nacional forestal. No obstante, la mayor parte de ellas requieren de un mejoramiento sustancial en su administración.

Por lo que se refiere a la actividad industrial, la de aserrío presenta el inconveniente de numerosas instalaciones de reducida capacidad y bajo aprovechamiento, en tanto que la de celulosa resulta insuficiente en número y capacidad, en relación a la demanda nacional, que registra un déficit importante.

La industria restante, maderable y no maderable, ocupa una posición modesta en la actividad forestal y en su mayor parte produce materias primas y artículos de exportación.

En el aspecto ecológico, los problemas se pueden sintetizar en una pérdida de aproximadamente 12 millones de hectáreas de bosques y 5 millones de hectáreas de selvas, en lo que va del siglo, es decir 19 por ciento del territorio nacional.

En cuanto a lo social, cabe destacar que en los bosques, selvas y zonas áridas, se localizan aproximadamente 10 mil núcleos agrarios y más de 100 mil pequeñas propiedades, que concentran una población superior a los 10 millones de habitantes, caracterizados por sus índices de atraso, desempleo y marginación social.

De no acrecentarse la participación de los dueños y poseedores del recurso en el proceso productivo, y de no propiciarse alternativas de empleo en las áreas sujetas a planes de reforestación, se agudizará la problemática social, impidiendo las labores de aprovechamiento, preservación y fomento del recurso; lo que propiciará el inadecuado cambio de uso del suelo y su consecuente degradación general.

De mantenerse la tendencia descrita, en los próximos años se afrontarán serios problemas de producción y abasto de materia prima, y se rentabilidad y supervivencia de las em-

presas; habrá la necesidad de continuar impulsando volúmenes significativos de productos, fundamentalmente celulósicos. Los altos costos de capital, la inflación y el cambio de paridad, dificultarán la inversión en el subsector forestal y la creación de fuentes de trabajo; paralelamente, se agudizará la problemática social incrementándose los índices de marginación y la emigración a las zonas urbanas, y se propiciará el cambio del uso del suelo con la consecuente degradación del recurso forestal.

8.5.2. Propósitos.

En el marco del desarrollo rural integral, la actividad forestal deberá orientarse primordialmente a lograr un cambio de la calidad de vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional de su recurso, bajo la premisa de satisfacer los requerimientos de materia prima al mercado consumidor nacional, conservando el equilibrio ecológico.

Se procurará el incremento en el ingreso de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, lo que se logrará mediante su participación directa en la explotación integral del recurso; con apoyos del Estado para su organización, asistencia técnica, financiamiento y comercialización.

Se contribuirá a la protección y fomento del empleo en las zonas de aprovechamiento y se procurará una mayor participación de los productores en las empresas forestales; principalmente en las paraestatales, vigorizando su economía.

Se procurará consolidar la planta productiva, principalmente paraestatal, mejorando los índices de eficiencia y productividad y los niveles de abastecimiento de la planta industrial, cuya producción disminuirá los requerimientos de importación ahorrando divisas para el país.

Se buscará, mediante el desarrollo de programas complementarios, el uso óptimo de los recursos naturales, articulando actividades agropecuarias con forestales.

8.5.3. Lineamientos de estrategia.

El aprovechamiento del recurso forestal será integral, sostenido y creciente; incorporando el máximo valor posible a las materias primas en las mismas regiones forestales, para asegurar el abastecimiento eficiente y confiable a la industria establecida, y favorecer la incorporación organizada de los dueños y poseedores a las actividades de producción.

El Estado en su función de promotor, regulador y normador de la actividad forestal, orientará sus esfuerzos a mejorar la infraestructura rural e inducir la inversión privada.

Se protegerá y estimulará el empleo, a través del pleno aprovechamiento del recurso, de su conservación y fomento, y de la utilización cabal de la capacidad industrial establecida.

Para poder diseñar y promover las políticas adecuadas entre los sectores concurrentes, será necesario legislar en materia forestal y promover la correspondiente adecuación de la legislación agraria.

8.5.4. Líneas generales de acción.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se actuará en las siguientes líneas de acción:

- Se fomentará la creación de organizaciones cooperativas de dueños y poseedores de bosques y selvas ejidatarios y pequeños propietarios para la adquisición de insumos y la producción de servicios.
- Se promoverá el cultivo del recurso forestal, y se buscará que su aprovechamiento esté en armonía con su preservación y la del medio ecológico.
- Se mejorará el aspecto técnico en los aprovechamientos forestales, desarrollando técnicas silvícolas adecuadas a las diferentes condiciones de nuestros bosques.

- Se llevarán a cabo actividades de reforestación prestando especial importancia a las plantas con fines industriales.
- Complementariamente, se promoverá una mayor diversificación y eficiencia en la industria y se elaborará un programa nacional de desarrollo de la industria forestal.
- Las empresas paraestatales forestales se reorganizarán, buscando coherencia en sus funciones y objetivos, incorporando activamente a los poseedores del recurso.
- Se desarrollarán programas específicos para apoyar la producción alimentaria y el equilibrio ecológico, asegurando la utilización óptima del suelo según su vocación.
- De conformidad con los Lineamientos de desconcentración, se estimulará la participación activa y ordenada de los gobiernos estatales en el desarrollo de la actividad forestal.
- Para apoyar la realización de proyectos, se promoverán fuentes de financiamiento apropiado, a fin de que el crédito sea accesible a todas las organizaciones productivas.
- En apoyo a las acciones antes mencionadas, se pondrán en marcha programas de investigación y desarrollo de tecnología apropiada.

8.6. Desarrollo industrial y comercio exterior.

El desarrollo industrial desempeña un papel cada vez más importante en la evolución de la economía y de la sociedad. De su dinamismo y orientación depende de manera esencial el éxito de la estrategia del Plan. La recuperación de las bases del desarrollo social depende en gran medida de la capacidad que alcance la planta industrial para contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de la población, para lograr una integración creciente del aparato productivo nacional y para vincularse los cambios estructurales necesarios en la industria y el comercio exterior. Para aumentar el rendimiento de los factores de producción, para crear empleos, mejorar la distribución del ingreso y alcanzar un desarrollo tecnológico propio.

8.6.1. Diagnóstico.

La industrialización de México se ha caracterizado por un intenso ritmo de crecimiento de las actividades manufactureras, superior en promedio del resto de la economía, si bien disímil al interior del propio sector. Se han realizado logros importantes en materia de producción, inversión, empleo y productividad; que sin embargo, se han visto cada vez más limitados debido a las deficiencias estructurales del aparato industrial.

No obstante, se debe reconocer que México cuenta con una infraestructura y base industrial amplia y diversificada, con una capacidad empresarial nacional sólida y con proyectos en ejecución que permitirán garantizar la defensa y desarrollo de nuestra planta industrial.

La desigual distribución del ingreso ha introducido distorsiones en los patrones de consumo que a su vez han influido en el crecimiento del sector manufacturero. De una parte, se ha rezagado la producción de básicos, insuficiente actualmente para satisfacer las necesidades de otras ramas menos vinculadas a la satisfacción de necesidades esenciales. La producción de estos bienes de consumo final, en cambio, no ha estimulado la producción interna de los bienes de capital e insumos que le son necesarios.

El crecimiento de sectores muy intensivos en capital, en el consumo de energéticos y en el de partes y componentes de reposición, como la siderurgia, las industrias ligadas al desarrollo de los energéticos y en menor grado la química y la automotriz, requirió cuantiosas

inversiones que en algunos casos, por su complejidad tecnológica y, en otros, por insuficiente coordinación entre sus planes de expansión y los de producción de bienes de capital e insumos industriales, demandaron importantes flujos de importaciones tanto de bienes como de servicios. En los sectores menos intensivos en capital, la inversión se ha basado en criterios de rentabilidad de corto plazo y en una lógica más comercial que industrial.

La insuficiente integración del aparato productivo ha limitado el aprovechamiento integral de los recursos nacionales y ha inducido un desarrollo regional desequilibrado. Las ventajas iniciales de localización en las principales áreas metropolitanas se reforzaron con los estímulos otorgados en estas zonas a través de los subsidios, en precios y tarifas de insumos y servicios básicos.

La producción industrial ha ocurrido en un marco de dependencia del exterior y de escasa competencia nacional e internacional. Esto ha limitado el desarrollo de una tecnología nacional, en particular al no haberse avanzado suficientemente en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital. Adicionalmente, la inversión extranjera ha implantado con frecuencia tecnologías poco apropiadas para una utilización mejor de los recursos del país.

En la década de los setenta, la industria manufacturera creció aceleradamente a una tasa promedio anual del 7.1 por ciento; por lo que para 1980 se había duplicado la producción real del sector respecto a 1970. Sin embargo, durante el mismo periodo se manifiesta la desarticulación de la planta industrial, reflejándose en un desequilibrio externo a través de dos problemas; el retroceso en la sustitución de importaciones y la mono exportación. Así, mientras que en 1970 la participación de las importaciones en la oferta nacional era del 21 por ciento, para 1980 había aumentado al 31 por ciento, evidenciando una mayor dependencia del crecimiento y de la industrialización de las importaciones. Este fenómeno de "destitución" tuvo particular relevancia en el sector de bienes de capital y de productos intermedios. Por otra parte, la participación de las exportaciones manufactureras en la producción de la misma actividad permaneció estancada a lo largo de la década a un nivel cercano al 10 por ciento. De 1970 a 1980, la participación del sector manufacturero en las exportaciones totales de mercancías se redujo del 34 al 27 por ciento.

La concentración del ingreso vinculada al patrón de industrialización, junto con la ineficiencia de la intermediación financiera redujo la canalización del ahorro interno hacia la inversión productiva. En el sector paraestatal, la política de subsidios transfirió recursos al resto de la economía, lo que le dificultó la capitalización de sus empresas y limitó la generación de ahorro del sector público. La orientación del sistema de financiamiento que en general denotaba una tendencia marcada al crédito a corto plazo, contribuyó a que las inversiones se orientaran en forma privilegiada hacia actividades de alta rentabilidad en la coyuntura.

Estos problemas estructurales se agudizaron por una serie de factores, particularmente los asociados con la política económica y la de desarrollo industrial, así como con la insuficiente coordinación entre los agentes de la producción.

El rápido crecimiento de la demanda agregada respecto al de la oferta, junto con la sobre evaluación del tipo de cambio, al actuar sobre un aparato productivo con serias desarticulaciones, presionaron hacia el alza en los precios, aceleraron las importaciones y desincentivaron las exportaciones. Ello a su vez agudizó la necesidad de divisas, intensificando el endeudamiento externo público y privado. El proceso inflacionario y la sobrevaluación del peso introdujeron distorsiones en los costos de producción y en las relaciones de precios, ya afectados por el sistema de subsidios.

En este contexto, se complicó el manejo de las políticas de fomento y protección. Por una parte, se sustentaron en una estructura distorsionada de precios; por otra, intentaron contrarrestar en forma casuística los efectos sectoriales de la política macroeconómica. Así por ejemplo, la desmedida aceleración de las importaciones, efecto de la sobre activación de la economía, hubo de ser contrarrestada por medidas de política comercial para restringirlas.

La protección comercial se centró, durante tiempo prolongado y en magnitud excesiva, en cierta gama de productos. Se utilizó en ocasiones con propósitos de corto plazo, como se indicó anteriormente y tuvo una dispersión inadecuada. La alta protección otorgada a bienes de consumo dificultó los avances en la productividad, orientó su producción predominantemente hacia el mercado interno y de manera marginal hacia los mercados de exportación. Por contraste, la relativa desprotección de los bienes de capital e insumos estratégicos desalentó su producción, y por ello no propició una profundización de la sustitución de importaciones.

Algunas de las industrias intensivas en el uso de capital acudieron al endeudamiento externo para el financiamiento de su desarrollo y a soluciones técnicas de rápida implantación acelerando por tanto sus importaciones. La política de fomento no obedeció a criterios de selectividad y competitividad, por lo que los subsidios generalizados y a veces inapropiados no condujeron a asignar la producción e inversión en función de las prioridades nacionales. En particular los subsidios relativamente mayores al uso de capital han desestimulado el uso de la mano de obra.

La falta de una clara concertación de esfuerzos entre los diversos agentes económicos, no permitió la articulación de las cadenas productivas. La demanda del sector público no fue suficientemente canalizada hacia los proveedores nacionales; la inversión extranjera no se ha articulado suficientemente a la base productiva nacional; el mismo sector empresarial nacional no ha logrado consolidar una capacidad de organización tal que le permita aprovechar economías de escala y participar con mayor eficiencia y liderazgo en el mercado nacional e internacional.

El desarrollo industrial de México ha sido estimulado, sobre todo en la última década, por medio de políticas macroeconómicas de activación de la economía en general. Sin embargo, durante el curso de este proceso se generaron desequilibrios en la balanza de pagos, en la capacidad de financiamiento interior y en la generación de fuerzas inflacionarias que finalmente obligaron a una contracción de la economía que ha frenado el crecimiento de la industria.

Durante el periodo de alto crecimiento de la economía, el desarrollo industrial no pudo realizarse con la amplitud y profundidad deseadas debido a que las políticas cambiarias y sectoriales no siempre fueron conducentes a ello, y por los desequilibrios de la propia estructura industrial.

Los resultados descritos pueden sintetizarse en tres problemas fundamentales:

- a. un proceso de industrialización centrado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, que se hizo extensivo sólo a algunos bienes intermedios y de capital de escasa contribución a la integración de las cadenas de producción, y que se concentró en unas cuantas regiones del país;
- b. la inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y sectoriales que favorecieron dicho desarrollo y;
- c. la insuficiente concertación entre los diversos agentes que participan en nuestro sistema de economía mixta.

8.6.2. Propósitos.

Para el logro de los propósitos es indispensable vincular con claridad la reordenación económica y el cambio estructural en el ámbito de la industria y el comercio exterior.

La planta productiva enfrenta en la actual crisis económica cuatro problemas fundamentales: insuficiente demanda, escasez de divisas, endeudamiento externo e inadecuado financiamiento.

El Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo se aboca a resolver estas dificultades.

Incluye medidas de carácter general para toda la industria manufacturera, así como otras específicas para las ramas prioritarias, a fin de mantener en operación la planta productiva y sostener el nivel del empleo.

Renglones claves para la defensa de la planta productiva son: la producción de bienes básicos, en particular los que integran el paquete básico de consumo popular; bienes de capital, productos químicos y petroquímicos, y de exportación. Al apoyar estas actividades se explicita la decisión de distribuir equitativamente la carga del programa de ajuste macroeconómico, y se sientan las bases para inducir un cambio estructural en el sistema productivo.

Simultáneamente y sobre la base del análisis de los desequilibrios estructurales prevalentes en la planta industrial y del potencial insuficientemente aprovechado de la misma, la estrategia económica y social del Plan se fija al sector industrial los cuatro propósitos siguientes:

- Atender las necesidades básicas de la población mediante la producción de bienes de consumo popular y ampliar la capacidad de la industria para ofrecer empleo productivo y permanente.
- Constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido, capaz de generar empleos, divisas y recursos internos suficientes para establecer condiciones de estabilidad en estos mercados.
- Coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social.
- Propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido capaz de ejercer con eficiencia el papel innovador y creativo que requiere el proceso de modernización del país.

8.6.3. Lineamientos de estrategia.

La concepción estratégica que rige la reorientación y la modernización del aparato industrial consiste en desarrollar un amplio mercado interno que impulse a un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. La consolidación de este amplio mercado, es una condición esencial para la integración eficiente del aparato productivo el avance de la productividad y la consecución, cuando proceda de economías de escala necesarias para desarrollar la exportación.

Los Lineamientos estratégicos se concentran en cinco orientaciones. Las tres primeras buscan la reorientación de la producción y las siguientes, el fortalecimiento de la independencia nacional dentro del sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado.

Las orientaciones estratégicas son: primera, desarrollar la oferta de bienes básicos; segunda, fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital para incrementar el grado de integración de la producción nacional; tercera, vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas; cuarta, crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional, y finalmente; una industria paraestatal eficiente y competitiva que sea importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas.

La estrategia da prioridad a las ramas que:

1. tengan una amplia y creciente demanda final,
2. incorporen eficientemente los recursos nacionales abundantes,
3. generen demandas de bienes de capital susceptible de producirse eficientemente en el país,
4. completen cadenas productivas de los bienes prioritarios.

El crecimiento de la oferta interna, además de sus efectos multiplicadores sobre la demanda y el empleo, abrirá nuevas posibilidades de exportación vinculadas a la expansión del mercado interno, y a la transformación del aparato productivo para hacerlo más eficiente.

El esfuerzo de adaptación y desarrollo tecnológico permite elevar la productividad y abrir nuevas opciones de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital y de incremento de las exportaciones no petroleras.

El desarrollo industrial no debe buscarse a costa de desequilibrios macroeconómicos insostenibles. La experiencia muestra los efectos de la falta de congruencia dentro del proceso de planeación, entre una política económica global que acude a instrumentos de índole macroeconómica para promover objetivos de crecimiento y de creación de empleo y la instrumentación de esquemas independientes de fomento sectorial.

Por lo tanto, en la instrumentación de la nueva estrategia de desarrollo industrial y de comercio exterior, se dará una particular atención a la congruencia entre las políticas de regulación macroeconómica y de fomento industrial.

Estas orientaciones estratégicas se precisarán en el Programa de Mediano Plazo para el Desarrollo Industrial y de Comercio Exterior.

Este Programa será integral desde tres perspectivas:

1. al programar la industria y el comercio exterior por ramas y sobre la base de cadenas y procesos productivos, se racionaliza la planta existente y optimiza el grado de articulación industrial e intersectorial,
2. al hacer congruente el conjunto de instrumentos de protección, fomento y regulación a la industria y al comercio exterior, con los Lineamientos de política macroeconómica y de desarrollo global, se hace consistente la toma de decisiones,
3. al hacer eficaz la participación de los diversos agentes económicos impulsando al sector social y fomentando la capacidad empresarial, se fortalece la economía mixta y se garantiza el desarrollo nacional.

8.6.4. Lineamientos generales de política.

La política industrial y de comercio exterior, en sus Lineamientos generales se propone, en el corto plazo defender la planta productiva, mantener el empleo y simultáneamente avanzar en el cambio estructural para su integración a nivel nacional y su vinculación eficiente con el exterior.

8.6.4.1. Lineamientos generales de política para defender la planta productiva y el empleo.

Para facilitar la transición del aparato industrial durante la crisis y preservar el activo social que significan las empresas existentes por su organización, su capacidad productiva, su experiencia técnica y los empleos que sustentan, dentro del marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica, se ha establecido un conjunto de apoyos para defender a la planta industrial y al empleo.

Política de demanda selectiva.

Se busca reorientar la demanda hacia adentro y en particular hacia sectores intensivos en mano de obra, mediante esfuerzos de concertación y de asignación preferencial de crédito a los sectores social y privado; se utiliza el poder de compra del sector público para estimular la sustitución de importaciones y negociar exportaciones, complementando esto con asistencia técnica y administrativa, y se apoya en forma inmediata, las exportaciones, para utilizar mejor las condiciones favorables que creó la devaluación y atenuar el impacto de la caída de la demanda interna. De igual manera, se impulsa el abasto a las zonas fronterizas para aprovechar su potencial de compra, derivado del cambio drástico en precios relativos con el exterior.

Política cambiaria financiera.

Para atenuar los problemas de endeudamiento externo y escasez de divisas se han puesto en práctica mecanismos que sin incurrir en subsidios permitan distribuir en el tiempo las pérdidas incurridas y facilitar la generación y uso de divisas.

Política financiera.

Con el propósito de aliviar los problemas financieros y de liquidez, se han establecido acciones de renegociación de deuda interna con la banca nacionalizada y la banca de fomento, y de agilización de pagos por parte del sector público, así como incentivos fiscales.

8.6.4.2. Lineamientos generales de política para impulsar el cambio estructural.

La oferta de bienes básicos, así como su eficiente articulación dentro de cadenas y procesos productivos, requiere condiciones generales de rentabilidad. Esto exige por una parte, sostener la demanda efectiva y por otra estimular la producción. La reorientación del gasto público hacia inversiones más intensivas en mano de obra, la redistribución progresiva del ingreso a través de instrumentos fiscales, y la reorientación de los hábitos de consumo, amplían el mercado interno. Estas políticas se complementan con una estructura de protección efectiva, que facilita la fabricación nacional de insumos y bienes de capital.

La producción interna de bienes intermedios y de capital que articule selectivamente cadenas y procesos productivos, requiere, asimismo, de condiciones adecuadas de rentabilidad. Para ello se canalizará la demanda interna utilizando las compras del sector público y concertando a las del privado y social; se promoverá su producción, y el desarrollo tecnológico nacional útil para éstas ramas. La política comercial dará una protección efectiva superior al promedio, con claros criterios de temporalidad y compromisos sobre productividad y eficiencia técnica.

El crecimiento de la demanda agregada y la relación de precios resultante de la política cambiaria, se corresponderán con las políticas de protección comercial y de incentivos a la inversión y producción en las áreas prioritarias.

La disminución relativa del déficit público liberará recursos internos para el financiamiento de la inversión prioritaria de los sectores social y privado y permitirá reducir considerablemente las necesidades de endeudamiento externo de las empresas.

Una política cambiaria que impida la sobrevaluación del peso ayudará a establecer relaciones de precios más apropiados a la disponibilidad de recursos humanos y de capital. Sobre esta base, la política de desarrollo industrial y comercio exterior instrumentará programas de concertación que garanticen la integración de la industria y su inserción eficiente en el mercado internacional.

Política de protección y comercio exterior.

La política de protección efectiva define las prioridades relativas, condiciona la asignación entre ramas y asegura la coherencia de la estrategia de desarrollo industrial con la de comercio exterior. La política de protección se racionalizará en su nivel y dispersión. A partir de una política de tasa de cambio realista, se establecerá un nivel de protección efectiva que será diferenciado entre sectores y ramas, principalmente a través de aranceles para bienes de consumo y de controles para bienes intermedios y de capital seleccionados. La estructura de protección relativa apoyará conjuntamente a la mayor integración interna del aparato productivo ciudadano de no incurrir en el sesgo antiexportador del pasado.

Política de controles.

El control de importaciones mediante el permiso previo constituye, por sí solo, una medida de protección que habrá de alentar eficientemente los esfuerzos en materia de sustitución de importaciones. En el corto plazo se permite importar los productos de consumo popular y los bienes entremedios y de capital necesario para fabricar bienes básicos, los insumos agropecuarios y los productos e insumos farmacéuticos. En el mediano plazo el uso del permiso previo, en su caso, se centrará en los bienes intermedios y de capital en función de las necesidades de integración de la planta productiva.

En materia de exportaciones se están dando todas las facilidades posibles para que quien exporte pueda importar temporalmente los productos que le son necesarios, con el fin de incrementar la captación de divisas.

Asimismo, se ha eximido del permiso previo casi todas las exportaciones y sólo se restringen los productos que pueden afectar el adecuado abastecimiento interno, pudieran propiciar una disminución de sus precios externos y/o los que están sujetos a convenios de productores.

Política arancelaria.

Así como en el corto plazo las políticas no arancelarias son el principal elemento de regulación para las importaciones, en el mediano y largo plazo los aranceles tenderán a desempeñar el papel principal.

Inicialmente se implantará una estructura arancelaria menos discriminatoria que posteriormente se adecuará en forma gradual y selectiva, tomando en cuenta los precios internacionales, los efectos de los permisos previos de importación y las recomendaciones sobre los niveles de precios sujetos a control.

En el corto plazo, la política arancelaria fomentará las exportaciones mediante la reducción o eliminación del arancel. A mediano y largo plazos se evitarán discriminaciones *inter* e intrasectoriales y la política se establecerá de acuerdo con las condiciones cambiantes, con objeto de apoyar al sector exportador y promover su competitividad y eficacia.

Negociaciones comerciales internacionales.

Ante las nuevas condiciones del mercado internacional, dadas por las barreras cada vez mayores que los países industrializados imponen a su comercio con el exterior y por la escasez de divisas que padecen los países en desarrollo, es necesario contar con elementos legales y operativos que permitan elevar nuestras exportaciones. Estos elementos servirán para reforzar las negociaciones comerciales de trueque, abastecimiento y acceso inmediato a los mercados, y de cooperación y complementación económica que se celebren en los foros multilaterales, regionales y bilaterales.

Las negociaciones versan sobre barreras arancelarias y no arancelarias con países individuales, asociaciones de países y organizaciones internacionales de negociación. Se busca que los convenios bilaterales y multilaterales con los países de la región, en materia de comercio exterior, constituyan un medio para complementar su producción industrial. En el ámbito de las negociaciones, bilaterales se promoverán acuerdos de cooperación global de mediano plazo, que incluyan financiamiento, tecnología, con inversiones y comercialización. Al ampliarse los mercados se propicia una mayor utilización de la capacidad instalada, la obtención de economías de escala y una cierta especialización en productos con ventajas comparativas.

La capacidad de compra del sector público se utilizará para iniciar una estrategia de negociación comercial internacional basada en acuerdos de trueque. Para ello las compañías comercializadoras del gobierno deberán obtener las mejores condiciones para las importaciones del país, una vez que hayan concentrado las disponibilidades de oferta exportable de empresas nacionales seleccionadas. Con el objeto de que el sector privado cuente con un instrumento similar de negociación, se apoyará el fortalecimiento y desarrollo de empresas comercializadoras privadas mediante incentivos fiscales y financieros.

Política de franjas fronterizas y zonas libres

Para aprovechar el potencial exportador de las franjas fronterizas y zonas libres e incorporarlas al mercado nacional, se está poniendo en práctica los mecanismos necesarios para garantizar la concurrencia de productos nacionales que abastezcan la región y para aprovechar las posibilidades de exportación de productos no prioritarios en el abasto popular.

Asimismo, se fomentará la creación y fortalecimiento de empresas nacionales de partes y componentes como proveedoras de la industria maquiladora de exportación. Se procurará que esta industria adquiera una mayor integración nacional y se prevé la posibilidad de aplicar controles y gravámenes a la importación temporal de bienes que adecuadamente se producen en el país.

Para desarrollar la industria de estas zonas, se continuará autorizando incorporar al mercado nacional los productos que se fabriquen con materias primas extranjeras, cuando estos puedan sujetarse a programas de integración nacional.

Es importante el integrar cada vez más la industria maquiladora de exportación, buscando su permanencia nacional y la transferencia, difusión y adaptación de su tecnología. Así se sentarán las bases para establecer en los estados de la frontera norte del país una industria auténticamente exportadora, vinculada a la economía nacional.

Política de Fomento a la Industria.

La política de fomento incluye tanto aspectos de oferta como de demanda. Se orienta la demanda pública prioritariamente a la producción nacional y se otorgan estímulos a la producción y al desarrollo tecnológico dentro del marco de programas de concertación.

Política fiscal y financiera.

La política de financiamiento a la industria constituye un elemento fundamental de fomento dadas las limitaciones para acceder al crédito externo y la ineficiencia y altos costos del crédito interno.

Con problemas de liquidez y de capitalización a fin de defender la planta productiva existente. A mediano plazo deberá favorecerse el cambio estructural, asignando recursos hacia ramas y proyectos de interés nacional prioritario.

Para fomentar el cambio estructural, se orientará selectivamente el crédito a través de la banca nacionalizada.

Esta canalizará recursos preferentemente hacia proyectos prioritarios y empresas que aseguren la rentabilidad del proyecto. Se buscará reducir los niveles de concentración de la inversión y mejorar la participación de las empresas mediana y pequeña en la integración de la producción industrial. A ello se debe contribuir una política de concesión de crédito más acorde con los lapsos de maduración de la inversión y que distinga entre recursos para consolidar proyectos y los que se otorguen para capital de trabajo. A su vez, el fomento a las exportaciones incorporará criterios de apoyo similares a los de bancos extranjeros.

Los estímulos fiscales por su parte, serán complementarios a otros instrumentos de fomento y de protección.

En el corto plazo coadyuvan a mantener en operación la planta industrial y sostener el nivel de empleo, pero posteriormente se racionalizarán canalizándolos de manera selectiva.

Política de desarrollo tecnológico-industrial y capacitación.

El desarrollo tecnológico en la industria debe distinguir entre aquellas ramas en las que es indispensable la integración de procesos tecnológicos complejos y de elevado grado de mecanización, y aquellas otras en las que se puede conservar un requerimiento alto, directo o indirecto, de mano de obra. Se pondrá atención especial en el seguimiento, desarrollo y aplicación de las tecnologías de punta que inciden en las ramas básicas y estratégicas y o que se prevea sean de alto potencial económico a mediano y largo plazo, como en la electrónica, la biotecnología y los materiales estratégicos.

Para alcanzar un nivel de desarrollo tecnológico que impulse la independencia nacional y la productividad de acuerdo con el programa de mediano plazo de desarrollo tecnológico y científico, se adoptará una estrategia activa y no meramente defensiva de importación de tecnologías, basada en criterios de selectividad mediante los que se intensifique el proceso de adaptación. Se estructurarán apoyos de todo tipo a la investigación y desarrollo tecnológico relacionado con las necesidades de integración del aparato productivo, tanto para las etapas de asimilación y adaptación como de innovación. El Estado estimulará y fortalecerá la demanda y uso de tecnologías nacionales utilizando su poder de compra en la adquisición de productos elaborados a base de dichas tecnologías, y destinando mayores recursos financieros a los proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías prioritarias.

Se impulsará al máximo la capacidad de formación y capacitación bajo diversas modalidades; estimulando la capacitación de los trabajadores en las empresas y fuera de ellas, la participación de la industria en el diseño de los planes educativos relacionados con el área y la participación de los estudiantes de las áreas técnicas en las actividades productivas. Para ello, se enfatizarán menos los instrumentos regulatorios y más los promocionales, como el financiamiento preferencial y la asistencia gubernamental especialmente tratándose de empresas pequeñas y medianas.

Política de Fomento a la pequeña y mediana industria.

La importancia de estas empresas se deriva de su gran capacidad para absorber y capacitar la fuerza de trabajo y desarrollar vocaciones empresariales, porque su capital es nacional y tiene gran flexibilidad para responder a los cambios del mercado. Otra característica es la similitud de problemas que enfrentan. Por ello es necesario, para su fomento, no actuar de manera indi-

vidual sino diseñar instrumentos de carácter colectivo para que mediante su organización, se puedan resolver los problemas que les son comunes.

La política de fomento para estas empresas enfatiza la canalización de los beneficios a través de formas de cooperación y organización, sin que ellas pierdan su individualidad, tales como: bolsas de subcontratación, uniones de crédito y centros de adquisición de materias primas en común, facilitando la eliminación de la multiplicidad de trámites burocráticos. También es fundamental el desarrollo de programas de capacitación gerencial.

En particular, son prioritarias las empresas medianas y pequeñas de la rama metal mecánica, las que producen bienes básicos y bienes exportables. Para la sustitución de importaciones se prevé seguir canalizando la demanda del sector público mediante sistemas de subcontratación y fomento de proveedores. Paralelamente, la oferta se organizará mediante un sistema de información que permita identificar las características técnicas de los oferentes.

Las productoras de básicos se estimulan mediante compromisos de compra para el sistema de distribución del sector público y social. Asimismo, se deberán organizar grupos de pequeños y medianos industriales para atender la demanda captada del exterior. Las empresas así organizadas se harán acreedoras de asistencia técnica, crédito preferencial (a través de contratos como garantía), así como del resto de apoyos que se brinden dentro de los programas integrales de concertación.

Política de empresa pública en el desarrollo industrial.

La industria paraestatal se enmarca dentro de la estrategia y política de desarrollo industrial y comercio exterior y del programa sectorial correspondiente.

La estrategia del Plan asigna a la industria paraestatal una gran importancia como instrumento de fomento, más que de regulación. No se pretende que la industria paraestatal compita con la privada, sino que la complemente y ayude en su desarrollo mediante la inversión y sistema de compras.

En el corto plazo se prevén acciones para agrupar las empresas para utilizar de forma más eficaz el potencial de producción, propiciar una mayor eficiencia operativa, una mejor estructura financiera y un mejor aprovechamiento de los recursos. Paralelamente, y con el fin de sentar las bases para el cambio estructural, la industria paraestatal debe:

- Garantizar la supervivencia de sus empresas dando énfasis a las de carácter estratégico y prioritario.
- Terminar los proyectos en ejecución que son importantes para el cambio estructural del sector industrial, esto es, para la sustitución eficiente de importaciones, la generación neta de divisas y la ampliación de la oferta de productos estratégicos.
- En el marco del Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo las empresas paraestatales están afinando su política de compras con pagos, ágiles y oportunos, estableciendo una política de precios que garantice el abasto y a la vez el combate a la inflación.

En el mediano plazo, la industria paraestatal debe dirigirse hacia el aprovechamiento cabal de las potencialidades y recursos materiales del país y el apoyo al desarrollo de la industria y el comercio exterior. Para tales fines debe:

- Apoyar mediante sus compras la consolidación, integración y diversificación selectiva de la industria de insumo de amplia difusión y la de bienes de capital, sus partes y componentes, en un proceso de sustitución eficiente y selectiva de importaciones.

- Fomentar y diversificar las exportaciones no petroleras.
- Impulsar el desarrollo tecnológico nacional.

Para esto la industria paraestatal establecerá programas de mediano y largo plazo que determinen y orienten la demanda en forma previsible, lo que favorecerá la inversión y el desarrollo de productos y tecnologías por parte de los precios subsidiados como instrumento de fomento. Adicionalmente, se mejorarán las relaciones existentes para el establecimiento de contratos de largo plazo; se establecerán sistemas de pago rápido y garantías para los proveedores a fin de evitarles cargas financieras innecesarias; y se establecerá un sistema de normas que salvaguarde los intereses del proveedor y del demandante.

Política de regulación.

La política de regulación industrial complementará la política de fomento: desalentará estructuras de mercado desfavorables a la eficiencia y expansión de la industria, y protegerá los intereses de los consumidores. La regulación industrial se ajustará a dos criterios: la eficiencia y simplicidad de los procesos de control y normas, y la generalidad y transferencia de los mismos para evitar el casuismo. La regulación se centrará en cinco áreas.

Simplificación de trámites.

Se modernizará y simplificará el registro, la constitución y fusión de empresas, a fin de contar con la información básica para proteger, fomentar y regular su participación por ramas de actividad económica.

Política de regulación de mercados y precios.

La política sobre regulación del monopolio no frenará las ventajas de la gran corporación en economías de escala y en capacidad de exportación de nuestras empresas industriales. Se adoptarán medidas para promover la consolidación de la pequeña y mediana empresa con niveles crecientes de productividad, se promoverá la competencia en los sectores que se considere conveniente, y la regulación directa se concentrará en empresas o grupos de empresas que desempeñen un papel de liderazgo dentro del producto o rama a regular.

Con el objeto de elevar al máximo las ventajas sociales de los grandes grupos productivos, se canalizarán sus inversiones hacia sectores estratégicos de economías de escala que requieran grandes capitales, induciéndolos a exportar y desarrollar tecnología, y promoviendo su fortalecimiento en general como ejes de la integración industrial y de la articulación con otros sectores de la economía.

Política de inversión extranjera.

Esta política deberá:

- Asegurar que el capital extranjero no adquiera empresas eficientes, ya establecidas o domine ramas prioritariamente de la industria.
- Establecer fórmulas que orienten la contribución de la inversión extranjera a la balanza de pagos y eleven el desarrollo tecnológico nacional.
- Modificar su actividad pasiva y de regulación a la entrada, adoptando una estrategia activa y de fomento selectivo en las ramas que sustituyen eficientemente importaciones y generan exportaciones con tecnología avanzada, en apego a las indicaciones anteriores.

Política de normas industriales.

Tanto para elevar la competitividad de la planta productiva y sustituir importaciones como para proteger al consumidor nacional, será necesario implantar un sistema de normas técnicas que permitan establecer los niveles mínimos de calidad para los productos nacionales, estandarizar la producción industrial, regular la transferencia de tecnología, proteger a la planta nacional de la competencia desleal y fomentar las exportaciones. Particularmente será importante normalizar la producción industrial con base en el sistema métrico decimal y valorar el sello oficial de garantía de calidad nacional, otorgándolo sólo cuando los productos satisfagan normas específicas.

Política de equilibrio ecológico.

Esta política apoyará la adopción de equipos anticontaminantes en el caso de la industria instalada, y para las nuevas inversiones, apoyará la adopción de procesos tecnológicos que cumplan con los requisitos que marque el programa sectorial en materia de ecología y medio ambiente. Ello a su vez, estará en concordancia con la política de descentralización de la actividad económica.

8.6.5. Líneas generales de acción.

Las orientaciones estratégicas y los Lineamientos generales de política, enmarcan las líneas de acción de las ramas industriales sobre la base de la importancia relativa de las industrias en la estrategia de cambio estructural y de la capacidad de acción directa por parte del Estado. A continuación se presentan los criterios correspondientes. Esto se precisará en el Programa de Desarrollo Industrial y de Comercio Exterior y en los Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial, que además contendrán las líneas de acción respectivas por rama industrial a nivel de detalle.

8.6.5.1. Bienes básicos.

El aumento rentable de la oferta de bienes básicos constituye una prioridad de la estrategia de desarrollo industrial.

La contracción de la demanda agregada en el corto plazo y el control de los precios de los productos que integran la canasta básica, hacen imperativo que se instrumente una estrategia selectiva en el sector de bienes básicos, que armonice el incremento de la producción y la productividad con un crecimiento progresivo, más equitativo y no inflacionario de la demanda.

En el sector de bienes básicos, cabe distinguir seis grandes categorías prioritarias: industria alimentaria, bienes de consumo no duradero como textil, vestido, calzado, y duraderos como enseres domésticos; salud, educación, transporte colectivo y materiales para la vivienda.

El proceso de desarrollo agroindustrial se ha orientado en forma excesiva hacia la producción de bienes de uso no generalizado y ha propiciado una concentración de la producción de uso no generalizado y ha propiciado una concentración de la producción en pocas empresas, elevando la intensidad de capital de los procesos productivos. Esto obstaculiza el desarrollo del sector agropecuario y forestal, y margina a los productores del medio rural de una participación en el proceso de generación y distribución del ingreso. Para corregir esta distorsión estructural, el Estado promoverá en las distintas etapas productivas y distributivas la integración agroindustrial.

Para consolidar y aumentar la oferta de alimentos, se promoverá la participación de las formas de organización social de la producción, así como de la pequeña y mediana industria, predominantemente en el lugar de origen de las materias primas, lo que permite a los pro-

ductos primarios participar en los beneficios de la transformación. Se buscará un adecuado equilibrio entre los recursos que demanda la proteína vegetal y animal, y se promoverá la industrialización y conservación de alimentos de consumo humano de alto contenido proteico. Se impulsará la producción de alimentos que minimicen el uso de superficie agrícola, agua y energía, tanto para su producción como para su conservación. Por otra parte, se promoverá la coordinación de los sectores social y privado en las siguientes áreas: producción y distribución de insumos estratégicos, racionalización del aprovechamiento de recursos naturales, regulación de mercados, en particular de las estructuras oligopólicas, impulso a la infraestructura de transporte, de almacenamiento y comercialización.

Por la importancia de las industrias de confección y calzado en el incremento de la oferta de básicos, en el empleo, y en la generación de la capacidad instalada asegurando el aprovisionamiento de materias primas industriales de origen petroquímico y natural y de bienes de capital. Se iniciará, un programa de modernización y adaptación tecnológica a efecto de aumentar la productividad del sector. En materia de electrodomésticos, la producción deberá ser selectiva en términos de las necesidades básicas y considerará criterios técnicos tales como: la incorporación de plásticos estructurales de alta resistencia para sustituir materiales de elevado valor industrial, establecer normas de rendimiento mínimo energético y sustituir los controles electromecánicos por electrónicos. Asimismo, normalizar las partes y componentes básicos para asegurar su reparación económica y sencilla. Por otra parte, se establecerá una nómina normalizada de componentes estructurales con base en los cuales se fabricarán los bienes de consumo popular.

Por su parte, en la industria de materiales para vivienda, se impulsará el aprovechamiento de materiales locales y su producción. Al mismo tiempo se deberá hacer un serio esfuerzo por sustituir el uso que actualmente se hace en la construcción de materiales industriales como el aluminio.

En la farmacéutica, se busca lograr la autosuficiencia en la producción del cuadro básico de medicamentos, abatir costos y aumentar la calidad. Así se impulsará la producción de sustancias activas y se brindarán apoyos financieros y tecnológicos a la industria nacional, a cambio de un compromiso previo de disminución de la dependencia del exterior y de concercación sobre precios. Paralelamente se desarrollará un programa de investigación básica y aplicada en la obtención de insumos para la fabricación de las sustancias genéricas prioritarias.

8.6.5.2 Bienes de capital.

Por su incidencia en la evolución de la productividad en todas las ramas y en la integración intraindustrial e intersectorial, los bienes de capital constituyen el factor más importante del cambio estructural del aparato productivo.

El objetivo de corto plazo es sostener la actividad económica del sector para evitar su descapitalización ya que la reducción en la demanda de algunos bienes ha superado el 40 por ciento. A mediano y largo plazo, se impulsará selectivamente la sustitución de importaciones y se fomentará la exportación con el propósito de fortalecer la articulación *intra* e interindustrial a lo largo de cadenas y procesos productivos y de ahorrar divisas en la expansión del mercado interno. La estrategia se instrumenta en forma selectiva, apoyando por un lado la fabricación nacional de maquinaria y equipo de uso generalizado, y por el otro, la maquinaria para efectuar los procesos básicos de transformación de materiales en las cadenas básicas de la metalmecánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias.

En una primera etapa, es preciso desviar la demanda de importación, particularmente de los grandes proyectos de inversión en los sectores de bienes intermedios, hacia la industria nacional, utilizando la capacidad ociosa de la planta industrial para ahorrar divisas, respaldando el proceso de recuperación económica por el lado de la oferta. Como complemento de esta orientación inicial, se apoyarán el diseño y la fabricación de aquellos bienes de producción requeridos por las actividades exportadoras o cuyas exportaciones se acompañan actualmente de una alta proporción de importaciones inducidas. El esfuerzo de captación de demanda externa se hará, en particular, mediante una mejor utilización del poder de compra del sector público y privado en el marco de negociaciones bilaterales. Cabe subrayar que promoviendo una estrategia de sustitución de importaciones, se tratará, respetando los imperativos de competitividad internacional, de desarrollar bienes de capital que no distorsionen las actividades y la estructura de los costos relativos de los factores internos de producción.

Finalmente, se toma en cuenta que uno de los principales obstáculos que frena la expansión de la industria nacional de bienes de capital lo constituye la deficiencia de insumos, componentes y reposiciones adecuados, tanto en volumen y variedad como en calidad y regularidad de suministro. Por tanto, se dará una atención particular a la articulación entre el crecimiento de la producción de bienes de equipo final y la integración de las industrias de subensambles, partes y componentes, particularmente las de normas y rápido desgaste.

Asimismo, se dará énfasis a la vinculación de estas industrias con el desarrollo de la minería, especialmente con el aprovechamiento de los minerales estratégicos.

Para instrumentar la estrategia de desarrollo del sector, se actuará de acuerdo con los siguientes Lineamientos:

- Se orientará la política de inversión del sector público, vinculada a su política de compras, para minimizar la capacidad ociosa a corto plazo e impulsar a mediano y largo plazo el proceso de sustitución de importaciones en cadenas productivas de sectores prioritarios.
- Se ampliará el sistema de subcontratación, afiliando un mayor número de empresas para desarrollar una información actualizada sobre capacidad disponible y hacer factible la sustitución de importaciones. Ello permitirá una reorientación de las compras del sector privado hacia el mercado interno. Apoyos crediticios fortalecerán esta reorientación.
- Se promoverán coinversiones con el capital extranjero en el marco de una cooperación a mediano plazo que vincule las transferencias de tecnología al fortalecimiento del potencial tecnológico nacional y a las oportunidades de exportación.
- Se concertará una política de protección efectiva de los bienes de capital y de los insumos correspondientes.
- La protección se otorgará a industrias incipientes con criterios claros de temporalidad y en vinculación con objetivos en cuanto a productividad y grados de integración.
- Se asignarán divisas y recursos internos para la adquisición de componentes, materias primas e insumos importados de ineficiente producción nacional para la fabricación de los productos cuya sustitución se desea.

Por su incorporación cada vez más estrecha a la industria de bienes de capital, por la transformación radical que induce en la producción de ciertos servicios tales como comunicaciones, salud y educación, por la importancia creciente que tienen sus productos en el consu-

mo final, la industria electrónica y sus asociados como la óptica, desempeñan un papel central en la evolución de la organización de la producción de bienes y servicios, en los incrementos de productividad y en el patrón de consumo privado y social.

Al cambiar la productividad relativa de los factores, la introducción de la electrónica y sus asociadas en los procesos productivos altera la estructura de las ventajas comparativas a escala internacional, las rentabilidades relativas de las actividades económicas y permite abatir el costo de los servicios aumentando su eficiencia. El desarrollo no planeado de estas industrias podría ocasionar serios trastornos a la economía nacional, sobre todo si no se efectúa la adecuada selección de productos y servicios que apoyen las actividades prioritarias del país.

Entre los principales problemas de carácter estructural que enfrenta esta industria sobresalen los altos costos de producción como consecuencia de los bajos niveles de productividad y calidad, y el importante rezago de las áreas de partes y componentes donde existen grandes vacíos que sólo pueden ser cubiertos por productos importados. Cabe subrayar que tal rezago existe no solamente respecto a países industrializados sino también con países cuyo desarrollo económico y tecnológico es comparable al de México.

La estrategia de desarrollo del sector electrónico y de sus industrias asociadas tienen un doble propósito: por un lado se trata de desarrollar, en estrecha vinculación, la infraestructura científica y la base productiva necesarias; por el otro, se fomentarán líneas de producción en áreas prioritarias, donde niveles de eficiencia sean alcanzables por el tamaño del mercado y donde el costo de entrada en términos de investigación y desarrollo lo haga factible.

Para alcanzar estos objetivos, el Estado apoyará las iniciativas del sector privado social, utilizando su poder de compra, incentivos fiscales al capital de riesgo y a las actividades de investigación.

Asimismo se favorecerá la importación de insumos en vez de productos terminados y se buscará el mejor aprovechamiento de las tecnologías foráneas, promoviendo programas de coinversión con capital extranjero abarcando esquemas de cooperación en las áreas de diseño, producción y comercialización.

Los sectores que se impulsarán con prioridad son los de microcomputadora cuyo mercado lo constituye principalmente las industrias procesadoras y el sector servicios, los equipos de telecomunicaciones, los equipos de uso específico en los sectores de salud y educación, y los bienes de consumo electrónicos de uso generalizado.

Para la integración de las cadenas productivas de este conjunto de productos, será esencial la producción de elementos semiconductores de estado sólido y la estandarización de componentes.

La industria automotriz y de equipo de material de transporte tiene una especial importancia. A corto plazo, por los agudos problemas de desempleo, tiene alta prioridad la defensa de la planta productiva y el empleo.

En particular, para sostener la actividad e impedir una caída de la oferta, se favorecerá la reorientación de ésta hacia las exportaciones.

Dos decenios de intentos fallidos para hacer de la rama automotriz uno de los pivotes de la integración del aparato industrial, a través de políticas casuísticas, conducen inevitablemente a un mayor realismo en la definición de los objetivos estratégicos de esta rama. A mediano plazo, los objetivos prioritarios son la generación neta de divisas y el apoyo eficiente al desarrollo del sistema de transporte, por lo que se perseguirá una profunda reestructuración del sector.

El Decreto de 1977 y sus adiciones para asegurar las medidas de fomento y desarrollo será actualizado, como marco institucional para alcanzar metas de sustitución eficiente de im-

portaciones y de fomento de exportaciones, principalmente en lo que se refiera a la aplicación estricta del presupuesto de divisas, generación de empleos y estímulos fiscales. Se racionalizará la producción reduciendo el número de marcas, de modelos, tamaño y potencia, dando prioridad a los que aumentan las economías de escala y permitan la normalización de los componentes en particular los de rápido desgaste.

Asimismo, se reforzarán las relaciones intersectoriales, las que se establecen con el transporte de tipo colectivo. Se impulsarán los equipos de transporte de carga y pasaje en las cantidades y tipos que satisfagan los requerimientos que fijen los sistemas de transportes nacionales y urbanos. Dado el carácter marcadamente estratégico de estos sistemas, y por lo tanto de los equipos, se racionalizará la industria productora de equipos de transporte de tal forma que se logren las integraciones nacionales más altas posibles, que sean económicamente viables.

La racionalización de la estructura productiva de camiones, autobuses y trolebuses, es necesaria para crear las condiciones favorables de producción de componentes, aprovechando al máximo economías de escala y evitando importaciones innecesarias. Se avanzará en los programas de ensamble y fabricación de carros del metro, locomotoras y barcos de los tipos más demandados por el país. En cuanto a equipo aéreo se avanzará en la producción local de aviones pequeños y en el fortalecimiento de las instalaciones de mantenimiento de aviones medianos y grandes.

Los equipos para la industria petrolera representan la parte más importante de los tipos de equipos para la industria extractiva, seguido por los equipos para la minería y por último los de uso forestal. La producción de equipos para la industria petrolera y minera se apoyará decididamente, tanto por su valor y volumen, como por el efecto motriz, en la industria productora de componentes.

Los equipos para la industria productora de bienes de capital tienen una importancia estratégica, por su impacto en la integración industrial. Estos equipos son: equipos para la fundición, para la forja, para el laminado, extrusión y conformado de metales y máquinas, herramientas para corte de metal, entre otros. Se fomentará la consolidación (creación donde sea necesario), de las industrias que sean racionales y económicamente viables, aunque se hará un esfuerzo especial con esas ramas por el impacto que tienen, tanto en términos de ahorro de divisas como en la consolidación de una base tecnológica fundamental, en la formación de recursos humanos especializados útiles para el resto de las ramas productoras de bienes de capital. La existencia de una industria siderúrgica nacional crea una base de demanda importante que será aprovechada integralmente.

Las industrias de proceso, química y petroquímica principalmente son intensivas en equipos que en general son viables de producirse en el país. Dadas estas características y el hecho de que nuestro país tiene recursos naturales abundantes para fomentar decididamente la producción química y petroquímica, se fomentará con igual decisión la producción eficiente y competitiva de dichos equipos.

La industria productora de equipos estándar tiene que ser integrada racionalmente para aprovechar economías de escala, consolidando la demanda de las industrias petrolera y minera, fomentar la integración mediante subcontratación a empresas medianas y pequeñas que produzcan componentes y, así, evitar importaciones innecesarias consolidando la cadena productiva que une la actividad extractiva con la de transformación.

La industria eléctrica es la segunda más importante demandante de bienes de capital, después de la petrolera.

La demanda segura y creciente de este sector da bases para programas de desarrollo y/o producción de equipos que aún se importan. Se insistirá, por tanto, en el esfuerzo de producción en el país de los equipos de generación y de otro tipo, completos o en partes, mediante programas propios y de complementación con otros países. Se apoyarán los programas de investigación y desarrollo de otros equipos para generación de energía eléctrica por medios no convencionales.

Hay equipos complejos que son diseñados para una y sólo una aplicación, utilizados en industrias en las que la tecnología del equipo representa la parte más importante del proceso industrial. Respecto de ellos se definirá explícitamente la posibilidad y conveniencia de su producción local con posibilidades de exportación y/o mediante complementación con otros países.

Se impulsará la fabricación de refacciones especiales en talleres pequeños y medianos. Dada la importancia de las subasambleas generalmente de uso múltiple como motores, sistemas neumáticos, sistemas hidráulicos, instrumentos y controles, entre otros, se fomentará su producción para avanzar en la integración de los bienes de capital y aprovechar las economías de escala.

8.6.5.3. Bienes intermedios.

Las ramas que integran el sector de bienes intermedios comparten características técnicas y económicas que influyen de manera específica sobre las decisiones que a corto y mediano plazo persiguen fomentar su desarrollo. Los proyectos correspondientes son generalmente intensivos en capital y tienen un alto contenido de equipo importado utilizado, en la mayoría de los casos, tecnologías incorporadas al equipo, lo que en el contexto de restricciones financieras y escasez de divisas, implica estrictos criterios de selectividad en la orientación de la inversión. Puesto que corresponden a productos de maduración, se programará con particular atención, la producción de insumos, y se cuidará que los rezagos en la ejecución y puesta en operación de los demás sectores, su rentabilidad está directamente vinculada a las economías de escala, de tal manera que la realización de un proyecto determinado puede afectar las condiciones de competencia en el mercado interno.

Los bienes intermedios considerados prioritarios son fundamentalmente insumos de amplia difusión y aporte crítico a la integración de cadenas y procesos productivos con base en el aprovechamiento de los recursos naturales. En particular, aquellos bienes en los que el país cuenta con recursos naturales abundantes y tienen, además, un amplio mercado interno o manifiestan un potencial para la exportación; asimismo, serán prioritarios aquellos bienes en los que, a pesar de no contar con abundantes recursos naturales, la ampliación de la producción se justifica por criterios de costos en divisas y de competitividad internacional. Así, los sectores de papel y celulosa, química, petroquímica, siderurgia y metalúrgica básica, son considerados claves en el desarrollo económico por la interrelación que guardan con el resto de las ramas.

La racionalización de la industria de la madera y el papel, requiere en el corto plazo, evitar la explotación irracional de los bosques, reservando la madera como material de construcción y como insumo de la industria papelera. Sin embargo, en este último caso, habrá que evitar el sobre consumo.

La industria química atiende, prácticamente a todos los sectores de la producción y del consumo, incidiendo de manera determinante en la mayoría de los satisfactores de consumo básico, alimentos, medicamentos, vestido y calzado, vivienda y transporte. Su desarrollo se orientará a productos cuya fabricación garantice el abasto popular, transforme recursos abundantes en el país y ahorre divisas. De acuerdo con esos criterios, las tres áreas prioritarias son la

farmacéutica, la agroquímica y la integración y expansión de las cadenas de productos químicos que se originan en las sales marinas, flúor, fósforo y silicio.

En el sector agroquímico, se buscará prioritariamente reducir el déficit de la oferta nacional de fertilizantes respecto a una creciente demanda interna. Se intensificará la exportación de recursos abundantes, en particular la roca fosfórica, y se aprovechará la producción creciente de amoníaco de PEMEX, FERTIMEX debe estar en posición de asegurar la autosuficiencia y de exportar excedentes al término del periodo del Plan, concluyendo en forma progresiva los proyectos ya iniciados.

La industria petroquímica básica y secundaria se ha desarrollado rápidamente en la penúltima década, fundamentalmente a partir de la sustitución de importaciones de productos finales y con una expansión ineficiente y limitada de la oferta de insumos intermedios y de bienes de capital. En productos básicos PEMEX empieza a estar en condiciones de abastecer la demanda interna.

En este sector, la estrategia tomará en cuenta la herencia de numerosos proyectos en estado avanzado de construcción y la oportunidad que representa la petroquímica para aprovechar recursos nacionales, generar divisas y empleos y fortalecer la integración del aparato industrial. Es previsible que para finales de la década, se revierta la situación de sobrecapacidad mundial, ya que los países desarrollados contarán con equipos obsoletos y que el costo de las materias primas hará ineficientes nuevas inversiones. Por tanto, la necesidad de cubrir la creciente demanda interna y las perspectivas de exportación a lo largo de las cadenas productivas, justifican claramente el carácter prioritario del desarrollo del sector.

En cuanto a la industria del acero, es imprescindible mantener en operación la planta existente evitando los riesgos de descapitalización y los altos costos acarreados por el bajo aprovechamiento de la capacidad existente. Por tanto, los mayores esfuerzos de corto plazo se orientarán a elevar el nivel de utilización de la capacidad instalada, aprovechando el nuevo tipo de cambio para desarrollar las exportaciones, al tiempo que se harán las inversiones en equipo y en capacitación necesaria para aumentar la eficiencia operativa de las plantas en operación.

La realización de los proyectos en proceso se ajustará a las nuevas condiciones de demanda nacional y a las posibilidades de penetrar en el mercado internacional. Las eventuales importaciones de acero complementario se harán aprovechando la situación de sobrecapacidad mundial y en lo posible, mediante acuerdos compensatorios en forma de trueque.

En este contexto, los nuevos proyectos contemplados deben aprovecharse para organizar la integración nacional en los procesos siderúrgicos básicos, racionalizar su consumo, desarrollar actividades de diseño y fabricación de los bienes de capital necesarios para la industria siderúrgica y modificar la estructura de los productos finales de sector, orientándola en mayor grado hacia la sustitución de las importaciones que requiere la rama de bienes de capital y mejorar la calidad de los aceros. Asimismo, será necesario concluir los proyectos en proceso y avanzar en la producción de aceros especiales y de foja y fundición, en particular para herramientas de corte, matrices, aceros refractarios e inoxidable, así como aceros para forja de componentes ferroviarios y rieles.

En metalúrgica básica, uno de los objetivos será desarrollar una capacidad de fundición pesada en hierro colado nodular, impulsar la electrometalurgia de materiales refractarios, fundamentales para la integración de las cadenas productivas y la fabricación de partes críticas.

Se estimulará la producción de los insumos críticos para la integración de la industria metalúrgica, en particular de ferroaleaciones que a su vez que utilizan minerales estratégicos, constituyen la base para los aceros especiales de las industrias de bienes de capital.

8.7. Energéticos.

A través de los procesos históricos de nacionalización y desarrollo de las empresas del sector energético, el Estado Mexicano ha consolidado su rectoría sobre un área eminentemente estratégica de la economía atendiendo al principio Constitucional que consagra el dominio exclusivo y originario de la Nación sobre sus recursos naturales.

En este contexto, el sector energético ha jugado un papel determinante en el proceso de desarrollo nacional.

Como oferente, ha suministrado la energía necesaria para el funcionamiento y expansión del aparato productivo y ha abastecido buena parte de los insumos para el desarrollo de la petroquímica. Ha sido instrumento de apoyo al crecimiento económico, mediante la venta de su producción interna a precios subsidiados. Destaca su participación como generador de divisas, agente financiero internacional y uno de los contribuyentes más importantes para el erario público. Asimismo, ha estimulado el crecimiento de algunas industrias de bienes de capital y de intermedios mediante sus programas de adquisiciones.

En hidrocarburos, con reservas probadas en 1983 de 72,000 millones de barriles, la producción de crudo alcanzó en 1982 un volumen de 2.7 millones y una exportación de 1.5 millones de barriles diarios y se instaló una capacidad de refinación de 1.6 millones de barriles diarios. La industria eléctrica registró para 1982, una capacidad instalada de más de 18,000 megawatts con una generación bruta de alrededor de 73,000 gigawatts ahora, habiéndose registrado un factor de planta de 45 por ciento en promedio, el cual resulta adecuado en función de nuestra estructura de generación. De la capacidad instalada, un 65 por ciento correspondió a termoeléctricas, predominantemente a base de combustóleo, y el 35 por ciento restante a hidroeléctricas. Además, se iniciaron durante la década de los setenta, algunos proyectos a base de carboeléctricas, geotérmicas y nucleoeeléctricas, tendientes a diversificar las fuentes primarias de energía.

En su conjunto, el sector energético aportó aproximadamente el 5 por ciento del PIB y alrededor de la mitad de los ingresos en cuenta corriente de balanza de pagos. Asimismo, le correspondió una parte muy importante de las importaciones de bienes de capital e insumos.

8.7.1. Diagnóstico.

No obstante los importantes avances logrados, el sector energético presenta deficiencias e ineficiencias en algunas de sus áreas. Durante los últimos años su impacto como agente dinamizador del desarrollo nacional no fue tan efectivo como hubiera sido deseable. Un énfasis excesivo en el logro de metas cuantitativas se tradujo en insuficiente atención a los aspectos cualitativos y en cierta vinculación con los objetivos más generales del desarrollo del país. Asimismo, por la inusitada rapidez con la que se hizo crecer, no se logró aprovechar cabalmente su potencial como instrumento para avanzar en el desarrollo y la transformación estructural de la planta productiva nacional, además de requerir una importante proporción de insumos importados.

El persistente abaratamiento en el precio de una parte importante de la producción destinada al mercado nacional, propició su desperdicio generalizado y el sobreconsumo de algunos productos, en particular las gasolinas, lo que contribuyó a las distorsiones estructurales que actualmente caracterizan a la planta industrial y al sistema de transporte con que cuenta el país.

Este sector ha tenido innegables efectos positivos sobre el crecimiento de las regiones en las que se ha concentrado su actividad, induciendo importantes flujos de inversión pública y privada, contribuyendo así a la ampliación y modernización de la infraestructura básica. No obstante, al propiciar rápidos procesos de cambio económico y social, en ocasiones han falta-

do mecanismos de planeación regional para prever y regular sus impactos, se ha rebasado la capacidad de las regiones para responder a su dinámica y se ha generado desequilibrios entre la demanda de la población y la oferta de servicios básicos, inflación, distorsiones en los precios relativos de los factores de la producción, degradación ambiental y el debilitamiento de ciertas áreas político-administrativas de competencia estatal y municipal.

Los anteriores elementos conformaron un patrón de demanda de energéticos que influyó desfavorablemente en algunos aspectos de la evolución de la estructura de producción del sector:

- a. la inusitada rapidez de su reciente crecimiento originó presiones dentro del propio sector que se tradujeron en insuficiencias, como en el caso de la capacidad de almacenamiento de refinados y crudos, en ineficiencia, como en los casos de la quema de gas a la atmósfera, y en sobreexplotación de algunos yacimientos, y;
- b. La venta de su producción por debajo del costo, impidió a las empresas energéticas generar el ahorro interno suficiente para financiar su propia expansión, obligándolas a buscar apoyo en el endeudamiento, en particular, externo. Esto mismo influyó negativamente en la productividad y en la eficiencia técnica y administrativa.

En particular, el consumo de las gasolinas que demanda el vehículo automotor, ha repercutido en una inadecuada estructura de refinación que está diseñada para procesar un 75 por ciento de crudo ligero y 25 por ciento de crudo pesado, cuando la dotación relativa del país se establece en favor de este último.

A lo anterior, se suman otras rigideces estructurales que se sitúan en los sistemas de explotación. Por una parte, la relativa abundancia de las fuentes no renovables estimuló su sobreutilización. Por la otra, en algunos de los sistemas de explotación y aprovechamiento adoptados, no siempre se sopesaron adecuadamente las tecnologías en términos de la complejidad tecnológica de sus instalaciones y del origen importado de sus partes y componentes de reposición. El carácter centralizado de estos sistemas hace más costoso el suministro de los energéticos a nivel regional, en particular en las zonas rurales del país.

Actualmente, la oferta de energía primaria depende casi en un 90 por ciento de los hidrocarburos. En la generación de electricidad, esta fuente ha ido desplazando a la hidroeléctrica hasta representar 65 por ciento de la capacidad instalada, originando con ello algunos problemas:

- el de la insuficiente depuración del combustóleo, que además de sus efectos contaminantes, incide desfavorablemente en la productividad, en la vida activa de las instalaciones y en sus costos de mantenimiento, y;
- el derivado de la importación de una gran proporción de las partes y componentes de reposición.

Sin embargo, es necesaria la construcción de centrales termoeléctricas a base de combustóleo, ya que las hidroeléctricas funcionan la mayor parte del tiempo a muy baja potencia, excepto en las horas pico; el país cuenta con excedentes de combustóleo cuya exportación no es fácil mientras PEMEX no posea suficientes plantas para reducir su alta cantidad en azufre; y los grandes aprovechamientos hidráulicos requieren de mayor capital inicial y mayor tiempo de maduración.

Finalmente, el resurgimiento de México como exportador de petróleo ocurrido, bajo las condiciones favorables logradas por la OPE en la década pasada, enfrenta actualmente algunas dificultades. Las políticas de ahorro y conservación, la recesión de la economía mundial y la persistente reducción de los inventarios acumulados en años anteriores, han presionado los

precios a la baja y colocado a los países exportadores de petróleo en la necesidad de fortalecer sus mecanismos de coordinación, para defender eficazmente el justo valor de sus recursos en los mercados del exterior.

8.7.2. *Propósitos.*

Por su importancia dentro del aparato productivo nacional, el sector energético constituye un pilar del desarrollo nacional al fortalecer su papel como oferente de insumos estratégicos y al reorientar sus demandas de bienes de capital, insumos industriales y servicios hacia el abastecimiento y desarrollo de la oferta nacional.

El programa de energía contribuirá:

- A impulsar el desarrollo nacional, garantizando la autosuficiencia en la producción de energéticos a fin de satisfacer eficiente y oportunamente el consumo presente y futuro del país, incorporar cada vez más los núcleos de población rural y de zonas urbanas rezagadas a los beneficios que conlleva la disponibilidad de energía, y aprovechar los impactos positivos del sector energético para contribuir al desarrollo regional.
- A fortalecer la independencia económica de México a través de una participación más activa en:
 - a. el desarrollo y la modernización del aparato productivo nacional, mediante el potencial del sector energético como demandante de bienes de capital, insumos industriales y sus aportes fiscales y de ingreso de divisas, y;
 - b. el fortalecimiento del desarrollo tecnológico propio, con particular énfasis en la innovación tecnológica para el aprovechamiento de fuentes prioritarias y viables, convencionales y alternas.
- A consolidar la rectoría del Estado, mediante el aumento de la productividad y la eficiencia técnica, operativa y administrativa de las empresas del sector, estableciendo la disciplina presupuestal, y cumpliendo el compromiso de renovación moral.
- A lograr un equilibrio energético más racional, a través de la diversificación de las fuentes, propiciando una transición energética ordenada y la preservación de la dotación de recursos no renovables, y a optimizar los niveles de eficiencia, ahorro y conservación en la producción, distribución y uso de la energía, promoviendo una asignación adecuada de los recursos energéticos, tanto en términos intersectoriales como intertemporales.

8.7.3. *Lineamientos de Estrategia.*

Para la consecución de los propósitos señalados, la estrategia del sector buscará consolidar los logros alcanzados y reorientar su desarrollo en términos de un reforzamiento de los encadenamientos en su interior y con el resto de la economía enfatizando los aspectos cualitativos, en un plan de energía a mediano plazo, el que se estructurará en bases a los siguientes Lineamientos:

- Consolidar un mando sectorial unitario que garantice la congruencia de las políticas, programas y acciones al interior del sector, le permita avanzar en la reestructuración administrativa necesaria para que las empresas logren rendimientos óptimos de productividad y eficiencia, asegure su cabal coherencia intrasectorial y le permita desempeñar adecuadamente el papel que le corresponde en la estrategia nacional de desarrollo.

- Racionalizar el uso de energía, reduciendo el consumo desproporcionado en los centros urbanos y en algunas actividades económicas.
- Aumentar la eficiencia en la producción y distribución del sector en sus comeditos de autoabastecimiento energético y de articulación interna y con el resto del aparato productivo.
- Participar eficientemente en el mercado internacional, con el fin de reforzar su capacidad de generación de divisas, defendiendo el justo valor de nuestros recursos, aumentando, con el tiempo, el valor agregado de las exportaciones, apoyando al sector industrial para que exporte productos derivados de la petroquímica secundaria.
- Limitar la importación de tecnología, bienes de capital e insumos a aquéllos que complementen y no obstruyan el desarrollo de la industria nacional.
- Diversificar las fuentes de energéticos dentro de un equilibrio realista en el que se tome en cuenta la correspondencia entre la disponibilidad de recursos nacionales y los requerimientos de cada una de las fuentes en términos de producción, distribución, materias primas, complejidad tecnológica viabilidad económica, entre otros.
- Aumentar la productividad y eficiencia de las empresas y lograr su saneamiento financiero a fin de que su ahorro interno se constituya en la principal fuente de recursos para su expansión.
- Fortalecer la investigación y desarrollo en fuentes en las que el país cuenta con ventaja relativa y promover una adecuada infraestructura de recursos humanos y materiales, con el propósito de avanzar en la autodeterminación tecnológica en materia de energéticos, petroquímica básica y bienes de capital, demanda hecha repetidamente durante la consulta popular.

8.7.4. Líneas generales de acción.

La estrategia para consolidar y reorientar la estructura productiva del sector, se desenvuelve en las siguientes líneas de acción:

Para la consolidación de un mando sectorial unitario, que garantice la congruencia interna del sector, permita avanzar en la restructuración administrativa de sus empresas y asegure su congruencia intersectorial, se establecerán:

- Mecanismos de coordinación intrasectorial y sistemas de evaluación y control para asegurar que las entidades del sector se ajusten a los Lineamientos y estrategias de desarrollo nacional y a los que deriven de la ordenación del gasto público.
- Acuerdos especiales con otras secretarías sobre aspectos estratégicos de articulación intersectorial.
- Un sistema integral de información sobre energéticos que facilite las tareas de planeación, programación y control del sector.

Para la racionalización en el uso de los energéticos se establecerán:

- Un esquema realista de precios y tarifas diferenciales, en el contexto de la estabilización de la economía nacional. Se contemplan esquemas de escalonamiento de precios vinculados a los niveles de productividad de las entidades correspondientes de tal forma que, cuando el caso lo exija, se dé oportunidad al surgimiento de otros sustitutos.

- Balances de energía como base para determinar metas realistas de ahorro por rama industrial y promoción de campañas para la difusión de técnicas de uso eficiente de energía.

Para aumentar la eficiencia en la producción y distribución de hidrocarburos se:

- Racionalizará el aprovechamiento de hidrocarburos a través de:
- Adaptación y ampliación de la capacidad de refinación, considerando la dotación de crudos pesados y ligeros, atendiendo a criterios de eficiencia.
- Culminación de los proyectos petroquímicos con mayor grado de avance e incorporación de nuevos proyectos para la sustitución eficiente de importaciones.
- Instalaciones para evitar la quema de gas a la atmósfera y para su aprovechamiento integral.
- Mejoramiento de los sistemas de adquisiciones, inventarios de equipos e insumos, a fin de disminuir costos y evitar desperdicios.
- Ampliación del sistema de ductos, de la capacidad de almacenamiento de crudo y refinados y de la infraestructura portuaria.
- Instalaciones que optimicen la explotación de los yacimientos, avance en los sistemas de recuperación secundaria.

Para el mejoramiento en la eficiencia del subsector eléctrico, se pondrán en práctica:

- Cambios hacia un sistema integrado de plantas que optimicen el margen de operación para efectos de mantenimiento y abasto de la demanda en horas pico.
- Medidas para la reducción de pérdidas de distribución de energía eléctrica y establecimiento de un control más estricto en el mantenimiento de las plantas en operación.
- Medidas para fomentar la cogeneración cuando no constituya servicio público, para lo cual habrá que revisar el marco jurídico aplicable a la materia.
- Medidas para mejorar la productividad de la mano de obra, de tal forma que la eficiencia por trabajador aumente reduciendo al mínimo la contratación de nuevas plazas.

Para la articulación eficiente con el resto del aparato productivo, a los niveles intersectorial e interregional:

- Fomentar la introducción de procesos tecnológicos y la adquisición de equipos y materiales que racionalicen los requerimientos de energía, incluyendo los del propio sector.
- Programar eficiente y oportunamente las adquisiciones de las empresas del sector, de modo que contribuyan a estimular el diseño y fabricación nacional de bienes de capital e insumos industriales estratégicos sobre bases que racionalicen su proceso de sustitución de importaciones.
- Promover la coordinación entre entidades del sector público para programar adecuadamente los impactos regionales de las actividades del sector.
- Fomentar el autoabastecimiento de energía, mediante fuentes no convencionales, económicamente viables a núcleos dispersos de población, impulsando las actividades productivas en zonas actualmente rezagadas, así como la ampliación del mercado interno.
- Actuar decididamente sobre los factores que puedan provocar alteraciones y deterioros ecológicos irreversibles, como consecuencia de las actividades del sector.

Para una participación más eficiente en el comercio internacional:

- La política de exportación de hidrocarburos buscará mantener los niveles adecuados a las posibilidades y requerimientos de nuestro proceso de desarrollo, para que, frente a las condiciones de los mercados, optimicen su contribución al ingreso de divisas.
- Del lado de las importaciones, el sector las limitará a lo estrictamente indispensable para asegurar el abastecimiento interno de energía y cumplir con los programas de exportación, así como para llevar a cabo las inversiones que contribuyan a la concreción del cambio estructural.
- Reforzar los mecanismos de coordinación con la Organización de Países Exportadores de Petróleo y con otros países exportadores de petróleo, a fin de contribuir a la estabilidad del mercado. Además, utilizar las compras del sector público como instrumento de negociación, para promover operaciones de trueque en los renglones de interés social, todo ello sin sacrificar la autodeterminación de nuestra política energética.
- De acuerdo a nuestras posibilidades, se promoverá la cooperación regional tanto a nivel multilateral como bilateral y el fortalecimiento de diversos acuerdos y organismos como la Organización Latinoamericana de Energía y se continuarán apoyando las actividades de la Organización de las Naciones Unidas en materia de uso racional de energía y fuentes nuevas y renovables.

Para la diversificación de las fuentes de energía:

- Impulsar la utilización adecuada y eficiente de todas las fuentes de energía actuales y potenciales, buscando que su participación en el balance energético nacional, guarde proporción con la estructura de dotación de recursos. La transición hacia la diversificación energética se logrará en el mediano y largo plazos, pero desde ahora deberán considerarse las diferentes opciones tomando en cuenta, en su evaluación económica y social, sus requerimientos de materias primas, intensidad en el uso de capital, complejidad tecnológica y origen importado de los materiales estratégicos, partes y componentes de reposición, en particular los de rápido desgaste. En este sentido deberá evaluarse la contribución de fuentes no convencionales, tales como el carbón mineral, la geotermia, la energía solar, la energía eólica, la proveniente de la biomasa y la núcleo-electricidad, estableciendo un programa de energía a mediano plazo.

Para aumentar la productividad, eficiencia y capacidad de autofinanciamiento de las empresas energéticas:

- Establecer un subprograma de disciplina presupuestal, como parte del ordenamiento del gasto público federal en el que se supriman gastos no productivos y se reduzca la inversión por unidad de producto.
- Crear los empleos estrictamente necesarios para las nuevas plantas que se instalen.
- Establecer sistemas integrados de productividad para estimular y evaluar los rendimientos en todas las actividades de su competencia.
- Promover la consulta con los trabajadores a través de sus organizaciones sindicales para hacer más productivas y eficientes las empresas que son patrimonio de la Nación.

- Establecer un subprograma de saneamiento financiero de las empresas basado en la vinculación entre los nuevos esquemas de precios y productividad a los que se ha hecho referencia, a fin de que en el contexto de interés social que persiguen dichas empresas, su expansión se base cada vez más en la generación de sus recursos.

Para fortalecer el desarrollo de una base tecnológica, material y humana del sector energético:

- Llevar a cabo subprogramas de investigación pura y aplicada en campos prioritarios del sector, como en las de fuentes no convencionales, aplicaciones alternativas de la energía nuclear, aprovechamiento de crudos pesados y de materias estratégicas, desarrollo de prototipos, procesos y productos en petroquímica y bienes de capital, entre otros.
- Desarrollar programas de formación de recursos humanos, a los niveles necesarios en las áreas citadas, vinculando las instituciones de educación superior y los centros de investigación con las necesidades y potencialidades de la planta productiva en el sector.
- Celebrar acuerdos de colaboración y coordinación entre las instituciones del sector para reforzar los servicios de información.
- Coordinar acciones con otros sectores a fin de consolidar logros y avanzar en el cierre de la brecha tecnológica con respecto a los países avanzados.

8.8. Minería.

La minería es una de las actividades económicas de mayor tradición en México. La identificación histórica entre el país y la minería tiene su origen tanto en el notable patrimonio mineral del territorio nacional, como en la influencia que esta actividad ha tenido en la localización de importantes asentamientos humanos y en la orientación dada a los elementos troncales de la infraestructura del transporte.

La Ley Minera de 1961 estableció la obligatoriedad de participación mayoritaria mexicana en la propiedad de las empresas mineras, y orientó la actividad del sector hacia el mercado interno, como respuesta a las necesidades del acelerado crecimiento del sector industrial del país.

La forma en que evolucionó la materia hasta su etapa de mexicanización, indica claramente que los ritmos de explotación, así como los trabajos de exploración, estuvieron enmarcados en los criterios de rentabilidad de las empresas extranjeras, que orientaban su actividad a los mercados externos, sin vinculación con las necesidades nacionales.

En este contexto, los años sesenta pueden considerarse una primera etapa de la minería mexicana que llevó a cabo en estos años un proceso de rehabilitación y reconstrucción de las operaciones mexicanizadas, y en el que tuvo que enfrentar la difícil tarea de reemplazar a los cuadros dirigentes de las empresas extranjeras con técnicos y directivos mexicanos, que habían estado marginados de las responsabilidades directivas y de planeación, y de los cuales solamente se disponía en número limitado. Difícilmente podría esperarse un avance importante en términos de crecimiento durante estos primeros años de la minería mexicanizada.

La participación directa del Estado en la producción ha dado a la minería un dinamismo sobresaliente en relación con el de otros países, y puede considerarse que el sector se encuentra en el inicio de una etapa de desarrollo planeado para racionalizar la transformación de los recursos naturales y derivan una mayor contribución del mismo al desarrollo general del país.

8.8.1. *Diagnóstico.*

El prolongado periodo de recesión mundial, la persistente caída en el precio de los minerales en los que México es un exportador importante y el hecho de que la minería no haya figurado durante varios años dentro de las prioridades nacionales, han influido para que este sector haya perdido importancia dentro del conjunto de la actividad económica, debilitando asimismo su capacidad de aporte a la economía. Sin embargo, el saldo comercial externo del sector minero ha sido históricamente positivo. La minería ha contribuido a disminuir el desequilibrio comercial del país.

El empleo generado por la minería en su conjunto pasó de 113 mil trabajadores en 1970 a 170 mil en 1980.

Ello resulta en un incremento anual de 4.2 por ciento, cifra ligeramente superior a la registrada por la ocupación total.

La organización del sector se integra por la gran minería privada, por la minería paraestatal y por la pequeña y mediana. Corresponde a la primera aproximadamente 55 por ciento de la producción en términos de valor, un 30 por ciento al sector paraestatal y lo restante a la pequeña y mediana minería.

Actualmente la minería privada se orienta fundamentalmente al aprovechamiento de metales preciosos o elementos de alto valor industrial tales como zinc, plomo y flúor, entre otros.

La minería paraestatal opera en los campos del cobre, hierro y manganeso y minerales no metálicos como azufre, carbón, y coque, entre otros.

Ha existido una tendencia a incrementar la participación relativa del sector estatal, que se refleja en la distribución de inversiones del periodo 1977 - 1981. En este lapso la inversión ascendió a 86,000 millones de pesos corrientes, a los que el esfuerzo financiero estatal contribuyó con aproximadamente el 72 por ciento, si se consideran tanto las inversiones mayoritarias como las minoritarias, apoyos y garantías del sector público.

El desarrollo de la minería mexicana en los años recientes ha permitido la cobertura de las necesidades nacionales en un alto grado. En la actualidad el país es autosuficiente en gran parte de sus necesidades de materiales industriales disponibles en el territorio y sólo constituyen excepciones de importancia los casos de aluminio y algunos minerales no metálicos, así como de roca fosfórica que podrá atenderse con los proyectos en proceso. Asimismo, la expansión de la capacidad de fundición y refinación permitirá contar con suficiente infraestructura metalúrgica para el tratamiento de la producción minera y generar excedentes de metales para exportación.

En relación con sus posibilidades mineras, aproximadamente dos terceras partes del territorio nacional manifiestan posibilidades mineralógicas en términos de sus características geológicas. De esta superficie de 1'200,000 kilómetros cuadrados sólo 25,000 kilómetros cuadrados han sido concesionados para su explotación.

Por otra parte y a pesar del avance logrado, se identifica la necesidad de formular estrategias específicas para importantes materiales industriales, entre los cuales destacan, por la cuantía de los volúmenes y valor, el aluminio, el carbón, el hierro. En el primer caso, por no disponer de depósitos identificados en el territorio nacional, y en los dos restantes dado que la magnitud de las reservas y calidad de los yacimientos sólo cubren un número limitado de años en términos de consumo, se prevé que representarán factores condicionantes para el futuro desarrollo de la industria siderúrgica nacional así como para su localización.

En cuanto a la vinculación con otras ramas de la industria, la minería manifiesta requerimientos importantes en materia de importación, equipos y servicios técnicos, asociados a las

operaciones de gran escasez así como en lo que respecta a insumos tales como reactivos y refacciones. Otras desvinculaciones se derivan de la falta de procesamientos deficientes de minerales como la sal, el flúor, el fósforo, el silicio y algunos metales críticos, indispensables en la fabricación de sustancias y partes que actualmente se importan. Sin embargo, los proyectos de producción de bienes de capital en proceso permitirán en un corto plazo un elevado nivel de autosuficiencia nacional para cubrir los requerimientos de las grandes plantas de beneficio y, en menor grado, de equipos de minado de gran capacidad.

Asimismo, en el ámbito rural, la participación de las comunidades en la actividad minera ha sido limitada, principalmente debido a dificultades de organización para la producción, así como la insuficiencia de los instrumentos de apoyo técnico y financiero. En este contexto se identifica a la minería, sobre todo la de no metálicos, como una importante alternativa de actividad productiva en beneficio del sector rural de la población.

8.8.2. Propósitos.

En atención al papel de proveedor de materias primas estratégicas, así como a su importancia como alternativa para fortalecer el sector externo de la economía, el desarrollo de la minería deberá contribuir a los propósitos de:

- Independencia económica, fortaleciendo la vinculación hacia el interior de la economía, con la articulación de cadenas de producción. El sector minero apoyará al desarrollo industrial mediante el suministro de materias primas e industriales que ahora se exportan sin suficiente grado de transformación, y recíprocamente, el sector industrial fomentará el desarrollo integral del sector minero mediante el abastecimiento de bienes de capital e insumos industriales. Esta doble articulación permitirá a ambos sectores, al minero y al industrial, vincularse más eficientemente en las relaciones del comercio internacional.
- Crecimiento sostenido y eficiente del conjunto de la actividad económica, a través del aprovechamiento integral de nuestras materias primas, que repercutirá en un aumento en los efectos multiplicadores de las inversiones productivas en términos de ingreso y generación de empleos.
- Asegurar el suministro de las materias primas mineras que requiere el crecimiento armónico de la economía, en particular las que demandan el desarrollo industrial, los programas alimentarios y los programas energéticos.
- Contribuir en forma creciente a la generación de exportaciones, mediante el aprovechamiento racional de aquellos recursos en los que el patrimonio mineral de la Nación ofrece ventajas comparativas, en relación con otros países, en términos de abundancia y calidad de los yacimientos.

8.8.3. Lineamientos de Estrategia.

En función de los propósitos señalados, la estrategia del sector implica que los objetivos y acciones propuestas se enfoquen hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumos del mercado nacional y la generación de divisas, de acuerdo a los siguientes Lineamientos:

- Racionalizar los programas de exploración de los minerales prioritarios y los requerimientos de reserva estratégica de los mismos.
- Incrementar la eficiencia en la producción y comercialización, en función de la articulación que demanda el mercado interno y el propio sector.

- Fortalecer un programa de saneamiento financiero a través de la instrumentación de un sistema transparente de precios que racionalice el suministro de materias primas a la industria estratégica y a la industria de transformación destinada a la exportación, vinculándolo a la rentabilidad de las empresas minero-metalúrgicas.
- Incrementar la participación en el mercado internacional a través de un aumento en el valor agregado de las exportaciones minero-metalúrgicas, con el fin de reforzar su capacidad de generación de divisas.
- Desarrollar una base tecnológica propia que consolide la instrumentación de proyectos minero-metalúrgicos así como una adecuada infraestructura de recursos humanos y de producción de bienes de capital e insumos industriales.
- Impulsar la participación de la pequeña y mediana minería mediante el incremento de apoyos técnico financieros con un enfoque regional y promoviendo la apertura en las formas de organización de la producción minera, mediante la adecuación de los términos de asociación entre derechos mineros y agrarios.
- Fomentar la instalación de plantas industriales para el aprovechamiento de residuos metalúrgicos.
- Agrupamiento de entidades paraestatales por ramas de producción, con el fin de mejorar la utilización de insumos, equipo, maquinaria e inventarios, racionalizado la participación del Estado por minerales estratégicos.

Para fortalecer un programa de saneamiento financiero se requiere:

- Un sistema de precios que al mismo tiempo que permita el suministro de insumos mineros estratégicos, evite la descapitalización del sector.
- Valorizar los minerales destinados a la industria de transformación con posibilidades de exportación.
- Vincular los esquemas de precios a programas de productividad por ramas.

Para incrementar la participación en el mercado internacional:

- Dar mayor valor agregado a los minerales sobre todo a los no metálicos.

Para desarrollar una independencia con ingeniería propia, se iniciarán los siguientes programas:

- Impulso en el desarrollo de las empresas de ingeniería nacionales, en el ramo minero-metalúrgico.
- Coordinación en los programas de investigación minero-metalúrgica mediante la celebración de convenios por ramas para la fabricación de insumos y partes.
- Formación de un comité de adquisiciones del sector minero-metalúrgico, que indique oportunamente los requerimientos de apoyo de bienes de capital y otros insumos básicos, buscando con esto el desarrollo de la industria nacional, la integración al interior del propio sector y la obtención de economías en las adquisiciones de insumos en el exterior.
- Preparación de recursos humanos en la rama geológica, minera y metalúrgica, procurando complementarla en aspectos administrativos y financieros dentro del marco de la estrategia que se presentará en el Programa de Mediano Plazo de la Minería.

Para incrementar la participación de la pequeña y mediana minería el Estado promoverá:

- Integrar los esfuerzos de exploración, asistencia crediticia y técnica e instalación de plantas de beneficio con una visión de distritos o regiones mineras.

- Ampliar la coordinación y concertación de esfuerzos con los gobiernos estatales, de tal forma que la actividad del Gobierno Federal se sume oportunamente a los programas de infraestructura de los gobiernos estatales.
- Apoyar el aprovechamiento de sustancias específicas como el oro, el tungsteno y el estaño, con programas especiales de apoyo para la prospección, para plantas móviles de beneficio y de seguridad en su comercialización.

8.8.4. Líneas generales de acción.

Para avanzar en el logro de los propósitos planteados, la estrategia del sector deberá orientarse de acuerdo a las siguientes líneas de acción, cuya concreción se expondrá, en el Programa de Mediano Plazo para la Minería.

Para optimizar el crecimiento del sector a través del establecimiento de prioridades que le permita desempeñar el papel estratégico que le corresponde se procederá a:

- Vincular el desarrollo del sector en función de los requerimientos de crecimiento de la industria de transformación mediante la concertación de acuerdos tanto al interior de la rama como intrasectoriales, que reflejen la demanda de insumos mineros que garanticen el desarrollo de la expansión de nuevos proyectos o la ampliación de los existentes.
- Desarrollar un sistema integral de información de reservas, de explotación, beneficio y comercialización que permita armonizar el crecimiento del sector.

Para racionalizar los programas de exploración se establece:

- Un esquema de minerales prioritarios, acorde con los requerimientos del desarrollo de la industria de transformación, de la posibilidad de generación de divisas, sustitución de importaciones y cambios en los patrones de consumo.
- Un programa para la integración de una reserva estratégica de operación de minerales prioritarios, tanto al interior del país como al exterior, mediante la celebración de convenios de exploración y explotación.
- Un programa para el intercambio de información sobre resultados en materia de exploración obtenidos por entidades del sector público y privado.
- Para aumentar la eficiencia en la producción y la comercialización de productos minero-metalúrgicos se instrumentaran las siguientes acciones:
- Racionalización en el aprovechamiento de materias primas, mediante la vinculación eficiente con los requerimientos de insumos industriales que demanda, tanto a la industria básica como la de transformación.
- Aprovechamiento de materias primas y productos semirrefinados dándoles un mayor valor agregado con el objeto de sustituir importaciones utilizando las ventajas competitivas para la generación de divisas.
- Modificación de los patrones de consumo sustituyendo el uso de minerales inexistentes en el país y aprovechando como sustitutos los insumos en los que el país cuenta con disponibilidad aceptable.
- Reforzamiento de la infraestructura de comercialización del sector, sobre todo la de transporte marítimo de minerales.
- Terminación de aquellos proyectos prioritarios destinados a sustituir importaciones de insumos para la industria de transformación.

- Un mayor control sobre las exportaciones de minerales que contengan elementos críticos y escasos a nivel mundial.

8.9. Sistema integral de transportes.

El sistema de transportes es instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país. Posibilita la integración económica, política, social y cultural, y permite ejercer la soberanía sobre el territorio nacional. Desde el punto de vista económico, el transporte interviene determinadamente en los costos de producción y distribución de los bienes y servicios y les agrega valor a disponer de estas mercancías y prestaciones en el lugar y en el momento que se necesita. La infraestructura de transportes es un elemento esencial para, en conjunto con otras inversiones, impulsar y aprovechar el potencial de desarrollo de las distintas regiones y puede contribuir en forma importante a la reordenación territorial de la actividad económica y los asentamientos humanos.

El impacto del sector transportes en la construcción, la fabricación de equipo, el consumo de energéticos y en la generación de empleo, refuerza su carácter estratégico; por lo que desempeñará un papel sustancial tanto en la línea de estrategia de reordenación económica como en la de cambio estructural.

8.9.1. Diagnóstico.

El servicio de transporte ha sido una de las actividades más dinámicas de la economía, su producto bruto creció al 10 por ciento anual en los últimos 12 años y su contribución al producto interno bruto ha ido aumentando de un 4 por ciento hasta un 6 por ciento anualmente.

Las compras de equipo de transporte representaron el 11 por ciento de la formación bruta de capital fijo del país en el periodo 1970-1978; la construcción en el sector público se concentra en un 16 por ciento en obras de infraestructura para transportes y se destina el 53 por ciento del consumo final de hidrocarburos a la operación de los transportes. Los servicios de transporte ocupan más de 800 mil trabajadores directamente y la construcción de infraestructura absorbe 350 mil puestos de trabajo. Además se generan indirectamente más de 1.5 millones de empleos.

El transporte interno de mercancías ascendió durante 1982 a cerca de 400 millones de toneladas, sin incluir la distribución de petróleo y derivados por ductos y cabotaje. El sistema manifiesta una desequilibrada participación de los distintos modos, originando una dependencia excesiva del autotransporte al absorber el 80 por ciento de la carga, debido al creciente rezago de los ferrocarriles y al reducido movimiento de cabotaje.

El transporte de mercancías de nuestro comercio exterior ascendió a 120 millones de toneladas, donde el movimiento vía marítima es del orden de 100 millones, habiendo experimentado un crecimiento acelerado debido a la exportación petrolera. En estos movimientos se tiene una gran dependencia de flotas extranjeras pues atienden más del 85 por ciento, debido a nuestra incipiente marina mercante. Asimismo, se presentan problemas de congestiónamiento e ineficiencia en las terminales portuarias marítimas y terrestres.

El transporte de personas crece en forma acelerada debido al proceso de urbanización y al incremento en la movilidad de la población. El movimiento interurbano fue de 2 mil millones de pasajeros en 1982, y en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se generan más de 35 millones de viajes al día. El transporte colectivo, en particular para el servicio urbano y suburbano, es insuficiente y de baja calidad, fuertemente afectado por el uso excesivo del automóvil, que provoca congestionamientos, contaminación y un mayor consumo de energéticos.

La infraestructura de transportes es ya considerable, sin embargo, actualmente enfrenta problemas para seguir atendiendo las crecientes necesidades derivadas del desarrollo nacional, como consecuencia de disminución en la participación relativa de la inversión pública destinada al sector de transportes en la última década.

Las redes de transporte, con una notoria polarización, responden y alientan un proceso de desarrollo concentrado en el Valle de México. La falta de adecuados enlaces transversales entre regiones y un sistema de tarifas y precios de combustible subsidiados, han favorecido entre otras cosas, la localización de la industria en las grandes áreas metropolitanas y la centralización de la estructura de comercialización y distribución, donde la ciudad de México juega un papel determinante al generar una serie de movimientos de mercancías sin que exista siempre una racionalidad en los mismos.

El transporte carretero incluye el núcleo del sistema, al atender 80 por ciento del movimiento interurbano de carga y el 97 por ciento de servicio público de pasajeros. El autotransporte público federal cuenta con una flota de 154 mil camiones y 26 300 autobuses. En el transporte de carga la organización en centrales es aún incipiente y muestra fallas en su operación. El servicio combinado con los ferrocarriles y el transporte marítimo se han retrasado y el manejo de productos del campo refleja problemas de mermas de insuficiencias por la gran dispersión de más de 30 mil permisionarios individuales. El servicio de pasajeros adecuado en recorridos largos, pero como se mencionó, en las zonas suburbanas es insuficiente y de baja calidad.

La red de carreteras del país alcanza una longitud de 213 mil kilómetros, de los cuales el 35 por ciento están pavimentados; ello ha permitido que un 85 por ciento de la población disponga de comunicación terrestre permanente, en buena parte debido al impulso otorgado durante los últimos años a las carreteras alimentadoras y caminos rurales. Sin embargo, la red manifiesta deterioro y congestionamiento significativos en diversos tramos, particularmente en los 25 mil kilómetros de red troncal básica, debido a la insuficiencia de las inversiones destinadas a la conservación y a la ausencia de modernizaciones.

El ferrocarril ha ido disminuyendo paulatinamente su participación en el transporte debido al deterioro en la calidad del servicio, consecuencia del rezago en la modernización tanto de sus instalaciones como en su organización y métodos de operación. En el desplazamiento de pasajeros sólo atiende al uno por ciento de los movimientos concentrando en movimientos masivos de bajo valor específico pero estratégicos para el abasto popular y el desarrollo industrial.

La fuerza tractiva y equipo de arrastre que se compone de 1'800 locomotoras y 53 mil carros, presenta problemas de poca disponibilidad y utilización, consecuencia de la baja eficiencia de talleres y sistemas de mantenimiento, así como procedimientos de operación anticuados y de baja productividad. Por otra parte, los usuarios también limitan la disponibilidad del equipo, al utilizar los carros de ferrocarril como bodegas y no disponer de adecuados sistemas de carga y descarga.

La red ferroviaria de 20 mil kilómetros de vías principales (cerca de mil constituyen su componente troncal) no responde a las necesidades de transporte actuales, debido a su anticuada configuración computable por vía sencilla casi en su totalidad, insuficientes laderos y espuelas, casa señalización moderna, y a limitaciones derivadas de curvaturas pendientes pronunciadas y baja capacidad de carga en puentes y alcantarillas. Los patios y terminales presentan problemas de saturación, deficiencias en la vinculación con otros modos de transporte. Esta situación se agrava por la conservación insuficiente de las vías e instalaciones complementarias.

Adicionalmente, el desarrollo de los ferrocarriles se ha visto limitado por las inadecuadas condiciones laborales y la estructura de remuneraciones que no promueven la renovación del personal, su capacitación y productividad.

En el transporte marítimo, la Marina Mercante Nacional que recibe 98 embarcaciones con un registro bruto conjunto de 1.2 millones de toneladas, ha visto limitado su desarrollo principalmente por la falta de tripulaciones y el no aprovechar eficazmente la carga nacional en las navieras mexicanas. Situación que se ha empezado a resolver mediante la instrumentación de la Ley de Fomento a la Marina Mercante y el fortalecimiento de las escuelas náuticas.

El sistema portuario está constituido por 50 kilómetros de muelles de los cuales 19 kilómetros corresponden a los 25 puertos marítimos, comerciales y la diferencia a los puertos pesqueros e instalaciones especializadas.

Destacan por su importancia 8 puertos comerciales que concentran el 85 por ciento del movimiento de carga: Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos en el Golfo de México; Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz en el Pacífico.

La operación en la mayoría de los puertos es ineficiente, con una compleja administración. La infraestructura portuaria se enfrenta con deficientes instalaciones para el manejo especializado de carga, y distribución de escasa capacidad de almacenamiento, así como de inadecuadas conexiones con el transporte terrestre. La mayoría de los puertos están rodeados por ciudades, dificultando sus posibilidades de expansión al no disponer de terrenos que faciliten el desarrollo portuario industrial. Al respecto, con objeto de lograr un cambio estructural, recientemente se inició el programa de puertos industriales.

El transporte aéreo atendió a 22 millones de pasajeros, en 1982 las dos líneas aéreas nacionales han mantenido un crecimiento acelerado, disponen de 81 aeronaves turboreactores con lo que atienden satisfactoriamente la demanda interna y participan en más de un 40 por ciento en el tráfico internacional. Su futuro desarrollo exige mayor productividad del equipo y de la fuerza laboral así como mejor coordinación con el sector turismo. Por otro lado, la aviación general ha crecido sin una política coherente que se manifiesta en un rezago en los servicios aéreos alimentadores y de apoyo a la agricultura, ante un costoso crecimiento de transporte ejecutivo de los sectores público y privado.

La red aeroportuaria prácticamente cubre las necesidades básicas del país con 50 aeropuertos mayores y 1,300 aeródromos y aeropistas que permiten el acceso al servicio aéreo al 80 por ciento de la población. El problema principal consiste en el congestionamiento del aeropuerto de la ciudad de México, polo principal de la estructura de rutas. Destacan a su vez, las deficiencias en el desarrollo de la aviación alimentadora y regional.

La articulación entre los distintos modos de transporte es deficiente. La infraestructura de transporte se emplea con características preponderantemente unimodales, debido a la incipiente organización para establecer cadenas de transporte que disminuyan los costos de arrastre y maniobras.

En relación a los factores institucionales, destaca el atraso de la legislación y de la reglamentación del funcionamiento del sistema de transporte, la aplicación de políticas tarifarias y financieras inadecuadas, y la falta de coordinación entre la construcción de infraestructura, la prestación de servicios, la fabricación de equipos, la aplicación de tecnología, y el empleo y capacitación de la mano de obra.

A partir del día 1° de enero de 1983, y por primera vez, una secretaría de estado, la de Comunicaciones y Transportes, concentra las funciones relativas a la infraestructura y operación

de los servicios de transporte y se convierte en la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de planear y conducir el desarrollo integral de este sistema.

8.9.2. *Propósitos.*

- Fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía, extendiendo el sistema de transporte a todo el territorio nacional y mejorando nuestra vinculación con el exterior.
- Apoyar el combate a la inflación, satisfaciendo al menor costo para la comunidad, las necesidades de movimientos de bienes y personas, mediante un sistema integral de transporte moderno y eficiente.
- Contribuir a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo de una sociedad más igualitaria, estableciendo una mejor vinculación entre las distintas regiones del país y ampliando la red alimentadora y rural.
- Coadyuvar a realizar un abasto oportuno, racionalizando el transporte y mejorando su articulación con los sistemas de comercialización y almacenamiento.
- Proteger y mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada mediante acciones de conservación y construcción de obras de infraestructura y equipo.
- Mantener la ocupación y en lo posible generar empleo, a través del uso intensivo de la mano de obra en la conservación y construcción de la infraestructura.
- Continuar, selectivamente, las obras de infraestructura de transporte en procesos.
- Modernizar los sistemas administrativos y operativos de las entidades paraestatales encargadas del transporte.
- Avanzar hacia la autosuficiencia financiera del sector por medio de la administración racional de subsidios y actualización de tarifas, e incrementos en la productividad.

8.9.3. *Lineamientos de estrategia.*

Se debe procurar que cada modo de transporte opere en las condiciones que le sean más apropiadas, con objeto de atender a la demanda de servicios y a su vez, contribuir al desarrollo regional.

Se impulsará la coordinación con los programas de almacenamiento y abasto, turismo y fabricación de equipo de transporte y la actualización continua de los instrumentos de regulación.

En cuanto al transporte nacional de carga, el eje de la estrategia es lograr una mayor participación del ferrocarril, medio al que se le dará un impulso especial para modernizar su operación e infraestructura.

Asimismo, se fortalecerá la programación concertada para lograr un desarrollo eficiente del autotransporte y una mejor coordinación y complementación de éste con los otros modos. Se impulsará el transporte de cabotaje como una opción complementaria, mientras que el transporte del petróleo y sus derivados seguirá canalizándose en mayor grado por las redes de ductos.

La marina mercante nacional será fortalecida para que movilice un mayor porcentaje de carga objeto del comercio exterior de México, y así contribuya a reducir la dependencia externa. Igualmente, se impulsará el transporte costero con Norteamérica para aliviar el congestionamiento en el transporte terrestre por las fronteras. También se mejorará el funcionamiento de los puertos para facilitar la transferencia entre modos de transporte.

En el renglón de transporte de pasajeros, se impulsará al transporte colectivo, mejorando la calidad del servicio entre grandes ciudades y en zonas urbanas. Esto permitirá racionalizar el

consumo de energéticos y atenuar, tanto la contaminación ambiental, como el congestiónamiento de las vías. Se continuará apoyando al transporte aéreo de pasajeros por sus importantes funciones de fomento al turismo y a la integración regional.

El transporte multimodal, entendido éste como el servicio puerta a puerta, utilizando varios medios de transporte e instalaciones adecuadas para el manejo de carga, es fundamental para reducir los tiempos y costos de traslado. A fin de propiciar el desarrollo, se reforzará la participación de los ferrocarriles, de las centrales de servicios de carga del autotransporte y de las terminales portuarias especializadas.

Para fomentar la desconcentración económica de las actividades, la estrategia sectorial incluye ampliaciones y modernizaciones de carreteras; la construcción de caminos rurales y alimentadores; la creación de articulaciones intermodales, mejoramiento de los enlaces ferroviarios transversales e impulso al desarrollo de los puertos industriales.

Otros elementos importantes de la estrategia sectorial son el fomento de un desarrollo tecnológico e industrial congruente y compatible con las necesidades del transporte nacional y el impulso de la investigación aplicada y de la capacitación.

Finalmente, en el apartado institucional, la estrategia sectorial abarca la revisión permanente de los reglamentos para la prestación de los servicios de transporte.

En lo relativo a financiamientos y subsidios, la estrategia procurará atender la solución de los problemas de liquidez que se presentan. Asimismo, y con carácter sistemático, comprenderá la definición de estructuras tarifarias que respondan oportunamente a la elevación de costos, a los requisitos de eficiencia y productividad y, eventualmente, a las necesidades de crédito y subsidios.

8.9.4. Líneas generales de acción.

Los Lineamientos estratégicos implican acciones que deben emprenderse en cada medio de transporte.

8.9.4.1. Transporte carretero.

- Conservar las carreteras y caminos de las redes troncal y alimentadora mediante el uso intensivo y racional de la mano de obra local. Asimismo, completar las obras en proceso concentrando mayor atención en las que pueden rendir más beneficios a corto plazo.
- Modernizar la red troncal básica, ampliando la longitud de carreteras de cuatro carriles y de altas especificaciones, completar la red troncal nacional y, construir y modernizar carreteras de penetración y alimentadoras. Continuar la ejecución de caminos rurales, sin descuidar su conservación y reconstrucción, y construir libramientos para favorecer el tránsito interurbano.
- Consolidar las centrales de servicio de carga, mejorando su reglamentación, construyendo las bodegas necesarias y ofreciendo los servicios que tiendan a la integración de los auto transportistas. Promover la organización de los permisionarios individuales para el transporte de productos del campo.
- Aumentar la coordinación del autotransporte con los otros modos de transporte.
- Fortalecer el autotransporte público de pasaje, especialmente en el servicio suburbano.

8.9.4.2. *Transporte ferroviario.*

- Concertar esfuerzos en la conservación de vías, patios y terminales, realizar obras pequeñas de rehabilitación de vías, construir laderos y mejorar los tramos y áreas de maniobra de mayor demanda.
- Concluir las vías dobles, así como las rectificaciones de curvas y abatimiento de pendientes en proceso.
- Completar la estructura de la red ampliando ejes troncales y corredores y construyendo líneas transversales de gran itinerario, así como tramos y patios de localización estratégica que faciliten las operaciones multimodales.
- Modernizar las prácticas seguidas en la operación actual, aplicando entre otras medidas la formación de trenes unitarios, rápidos y de horario regular; mejorando la señalización de vías e instalando el control de tráfico centralizado en las líneas troncales.
- Implantar programas rigurosos y estrictos de mantenimiento de locomotoras y reducir el ciclo de carga de los carros, a efecto de incrementar la disponibilidad de los equipos y disminuir las adquisiciones.
- Aumentar la coordinación de los ferrocarriles con los otros modos de transporte e introducir programas para modernizar la comercialización de sus servicios. Asimismo, mejorar la oferta de transporte de pasajeros en corredores de gran densidad de tráfico.
- Consumar la fusión de las cuatro empresas ferroviarias existentes, modernizar su administración y promover acciones que favorezcan el aumento de la productividad.

8.9.4.3. *Transporte marítimo y fluvial.*

- Consolidar la primera etapa de los puertos industriales, terminando en el menor plazo las obras en Altamira y Lázaro Cárdenas.
- Construir terminales especializadas y de usos múltiples para atender movimientos de contenedores, cereales y minerales, y para apoyar el desarrollo del transporte multimodal. Asimismo, ampliar la capacidad de almacenamiento y desarrollo de los puertos comerciales y petroleros actuales y mejorar las instalaciones portuarias de carga y descarga para apoyar al transporte de cabotaje.
- Aumentar la seguridad y productividad del sistema portuario, así como los medios y procedimientos administrativos-operativos.
- Aprovechar los movimientos petroleros, la reserva de carga y los contratos de fletamento a largo plazo, concertados con los grandes usuarios del sector público, para fortalecer la posición de las navieras nacionales, a efecto de impulsar la participación de éstas tanto en el desarrollo del cabotaje como en la navegación de altura. A su vez, apoyar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, coordinando a los usuarios para sustituir importaciones y fomentar el control de fletes y seguros.

8.9.4.4. *Transporte aéreo.*

- Fortalecer la operación coordinada de las dos compañías nacionales, racionalizando sus rutas, evitando duplicidades y estableciendo compromisos para mejorar la productividad.

- Consolidar la coordinación de las actividades de las aerolíneas nacionales y del sector turismo, diseñando nuevas fórmulas de comercialización.
- Impulsar el desarrollo de la aviación alimentadora y regional, así como los servicios aéreos a la agricultura y racionalizar, a su vez, el crecimiento de la aviación ejecutiva oficial y privada.

8.9.4.5. *Desarrollo tecnológico, industrias conexas y capacitación.*

- Posibilitar la creación de institutos y centros para la investigación aplicada y desarrollo tecnológico en la materia.
- Cuidar de la evolución coordinada del sector transporte y sus industrias conexas; esto con la finalidad de estimular el uso de capacidad instalada en éstas, y de asegurar el abasto adecuado de equipos, refacciones y partes.
- Ampliar el alcance y la cobertura de los programas de preparación y capacitación, procurando incorporar la participación de centros educativos, autoridades, prestadores de servicio, fabricantes y trabajadores.

8.9.4.6. *Institucionales.*

- Actualizar y revisar sistemáticamente los reglamentos para garantizar una adecuada prestación de servicios, en términos de la participación de los factores productivos, de la organización y consolidación de las empresas, así como de la participación modal.
- Concretar procedimientos para establecer, en cada caso, tarifas flexibles, de respuesta amplia y oportuna, que permitan una expansión y operación eficiente de los servicios. Revisar y adecuar los cargos a los usuarios de la infraestructura de transporte, así como captar parte de la plusvalía del suelo que resulta de las obras que se realicen, con objeto de recaudar recursos que tiendan a financiar los gastos de conservación y modernización.
- Reforzar los sistemas de información sectorial.

8.10. *Modernización comercial y abasto popular.*

El comercio al actuar en la esfera de la circulación, impacta tanto la estructura de la producción y su destino, como los hábitos de consumo de la población. Las actividades comerciales tienen influencia sobre la composición de los bienes de consumo generalizado y sobre la importancia relativa de éstos en la esfera de la distribución. De aquí se desprende la necesidad de contar con una actividad comercial eficiente que coadyuve al desarrollo equilibrado de los sectores productivos agropecuario, pesquero e industrial y los vincule en forma estrecha con las necesidades de consumo de los estados de la población de menores ingresos.

La modernización comercial es un proceso de transformación racional de las estructuras del comercio interior y el abasto para lograr una mayor eficiencia operativa en sus actividades de servicio. Lo anterior considera una modificación en la composición y papel de los agentes comerciales y la integración armónica y equilibrada con los sectores productivos. El abasto popular define el rumbo de la modernización comercial, bajo el principio de alcanzar mayor correspondencia entre la capacidad social de producción y la capacidad social de consumo.

8.10.1. *Diagnóstico.*

Las actividades comerciales se han expandido en forma espontánea en respuesta a los requerimientos del proceso de industrialización y urbanización. A partir de los años cuarenta, su ritmo de crecimiento fue superior al 7 por ciento anual, descendiendo en la última década al 4.4 por ciento; su participación en el producto interno bruto se ha mantenido relativamente alta, con ligeras variaciones, en el orden del 30 por ciento. Esto último se debe, entre otras causas, a la existencia de numerosas etapas de intermediación y elevados márgenes de comercialización.

El Estado ha emprendido acciones tendientes a imprimir un desarrollo más equilibrado en las actividades del sector, valiéndose de diversos instrumentos para promover rubros prioritarios del consumo, para regular la práctica de los agentes que distorsionan el aparato comercial y en su caso, participando como agente económico directo a través de la empresa pública en varias esferas del comercio y el abasto.

El Foro de Consulta Popular para la Modernización Comercial y el Abasto Popular, contribuyó a identificar el carácter de los principales problemas que enfrenta el sector; existen dificultades de orden estructural y coyuntural que obstaculiza el desarrollo del comercio interior y el abasto en el país. Entre los problemas estructurales que demandan mayor atención se encuentran los obstáculos para la satisfacción adecuada de los requerimientos del consumo popular, el crecimiento distorsionado del comercio, la vinculación insuficiente y desigual con los sectores productivos y las prácticas nocivas que condicionan el consumo.

La ausencia de una integración eficiente entre la producción y el consumo se refleja en la carencia de canales modernos por los que el producto debe transitar. Esta situación determina bajos ingresos al productor y altos precios al consumidor final. Ello es particularmente grave en la etapa del acopio tanto en su relación con la producción como con la distribución.

En la producción, la presencia de actividades de acaparamiento y especulación se sustenta en la escasa capacidad de negociación que poseen las organizaciones de productores existentes, ya sea por sus niveles inferiores de agrupación o por la carencia de capacitación técnica para la venta de sus productos, insuficiencia de equipo y almacenes, así como una disposición inmediata de liquidez. En cuanto a la articulación entre el acopio y la distribución mayorista, la insuficiencia en las redes de comunicación que unen los centros productores con los de distribución y consumo, aumenta las etapas de intermediación.

La actual infraestructura de acopio es insuficiente para captar la totalidad de la producción, particularmente en el caso de granos básicos, donde solo se logra almacenar el 75 por ciento de la producción y las mermas alcanzan un 6 por ciento de la misma. En el rubro de hortifrutícolas, las mermas alcanzan un 30 por ciento y en algunas variedades de productos pesqueros hasta un 50 por ciento. Adicionalmente, en la fase de distribución al mayoreo, las centrales de abasto no brindan un servicio adecuado a los agentes mayoristas y minoristas, lo que provoca elevados costos de manejo y un absurdo "turismo" de productos, caracterizado por el traslado de éstos de zonas productoras a consumidoras y, posteriormente, su reexpedición a sus centros de origen.

Ello ocasiona mermas del 10 al 15 por ciento.

Se carece de un sistema coordinado de servicios de transporte carretero, ferroviario, marítimo, y la distribución de las vías de comunicación es inadecuada para conectar la estructura atomizada de la producción con los centros de consumo.

Respecto al financiamiento, aunque el comercio absorbió el 18.8 por ciento del total del crédito bancario en 1981, su distribución ha sido desigual entre mayoristas y minoristas, en virtud de la rigidez de criterios con los que se otorgó.

La actividad comercial está integrada por una amplia gama de establecimientos, con una composición muy heterogénea. Entre los cuales, se pueden identificar tres grupos. El gran comercio, formado por el 4.5 por ciento de los establecimientos, participa con el 75 por ciento de las ventas totales y el 10 por ciento del personal ocupado en el sector. Estos establecimientos operan con bajos costos, y altos niveles de productividad que no siempre se ven reflejados en los precios de venta final de los productos.

Por otro lado el comercio mediano está integrado por el 14 por ciento de los establecimientos, participa con el 15 por ciento de las ventas y el 44 por ciento del personal ocupado en el sector. Aun cuando este tipo de comercio opera con menores dificultades por manejar principalmente líneas de productos no sujetas al control de precios, es afectado por la crisis porque carece de canales de abastecimiento directo y no tiene capacidad de autofinanciamiento.

Finalmente, el pequeño comercio está conformado por el 81.5 por ciento de los establecimientos, participa con el 10 por ciento de las ventas y el 46 por ciento del personal ocupado; se caracteriza por operar un reducido volumen de mercancías, altos costos de operación y elevados márgenes de comercialización. Su reducido volumen de capital disponible y de operación, le impide alcanzar los beneficios derivados de las economías de escala. El pequeño comercio atiende principalmente a la población de escasos recursos, la que gasta en él cerca del 60 por ciento de sus ingresos.

La concentración de la actividad comercial se da también a nivel espacial. Así, en las tres ciudades principales del país - México, Guadalajara y Monterrey - se localizan más de la tercera parte de los establecimientos y se realiza el 50 por ciento de las ventas.

La participación del sector social en el comercio es marginal, y no suficientemente adecuada a los requerimientos de la población a la que se dirige.

Por otra parte, el Estado ha fortalecido su papel como agente económico, promoviendo, a través de mecanismos de concertación, la distribución de productos básicos y de consumo generalizado a precios más accesibles y consolidando su aparato productivo y distributivo entre grupos y zonas rezagadas.

Existe una vinculación insuficiente entre el comercio y los sectores productivos. Los grandes productores han logrado, por lo general, integrar canales al mayoreo o menudeo, incrementando su eficiencia y protegiendo sus márgenes de utilidad, mientras que los de mediano o menor tamaño, con poca capacidad de integración, se ven obligados a comprometer su producción a grandes intermediarios.

Las prácticas de persuasión ejercidas a través de la publicidad, se han hecho cada vez más efectivas y extendidas, tendiendo a propiciar en el consumidor la adopción de patrones de consumo que no siempre corresponden a sus necesidades y nivel real de ingreso. En otros casos, la difusión de supuestas ventajas cualitativas en la composición y contenido de ciertos artículos conlleva a un desplazamiento de productos esenciales por otros de menor o nulo contenido nutricional y de mayor valor monetario.

Por lo que se refiere a los problemas coyunturales, cabe destacar que el proceso inflacionario ha creado condiciones propicias que agudizan las prácticas especulativas y de ocultamiento de productos básicos. Estas generan escasez artificial que lesionan el ingreso del consumidor, induciéndolo a efectuar compras de pánico en volúmenes excesivos, restringiendo las disponibilidades de bienes y acentuando la inflación. Este tipo de fenómenos han sido particularmente agudos en la frontera norte a raíz de los ajustes cambiarios, y en las zonas que han tenido un rápido crecimiento asociado a la explotación petrolera e inversión de gran escala no programadas adecuadamente.

8.10.2. Propósitos.

Para enfrentar estos problemas la estrategia de modernización comercial y abasto popular se propone lo siguiente:

- Fomentar, coordinadamente con otros sectores, la producción de básicos, incidir en la oferta de los mismos y ejercer un papel determinante en la reorientación de los hábitos de consumo hacia aquellos bienes producidos en el país;
- Mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transformación, transporte y servicios, y procurar que los agentes comerciales contribuyan a esos propósitos.
- Reducir los márgenes de comercialización y consecuentemente los precios al consumidor intermedio y final, principalmente de los productos básicos;
- Contribuir al fomento de las exportaciones y la sustitución de ciertas importaciones;
- Reducir la intermediación excesiva, a través del impulso a las diferentes formas de organización y capacitación de consumidores, comerciantes y productores;
- Combatir los monopolios, el acaparamiento y las prácticas especulativas que lesionan el consumo popular;
- Contribuir a crear empleos productivos, principalmente en las áreas de infraestructura de acopio y abasto así como en los servicios auxiliares;
- Promover, en coordinación con otros sectores, la integración del producto directo en los procesos distributivos para que genere y retenga una mayor proporción del excedente.

8.10.3. Lineamientos de estrategia.

La estrategia general se orienta a lograr la racionalización económica y social de la actividad comercial, para convertirla en un nexo eficaz entre la producción y el consumo y mejorar la correspondencia entre la capacidad para integrar la oferta y el tipo y monto de la demanda.

Desde esta perspectiva se fortalecerán las bases de la economía mixta, estimulando la capacidad del comercio social y privado, paralelamente al ejercicio de la rectoría del Estado.

La estrategia de abasto popular se ocupa de los bienes de consumo generalizado, a fin de atender las necesidades de los grupos sociales de ingresos bajos, y procurar que los consumidores participen organizadamente la etapa de la distribución más cercana a ellos.

Para lograr los propósitos del abasto popular es necesario la modernización comercial, orientada a superar la concentración de la actividad y a lograr una relación equilibrada con los sectores productivos. Su prioridad será los satisfactores recomendables de consumo generalizado.

Se regularán, de acuerdo a los criterios Constitucionales, las prácticas monopólicas y especulativas y se promoverá al pequeño y mediano comercio y la participación del sector social.

La acción de la estrategia en los procesos de abasto se centrará en el desarrollo e integración del Sistema Nacional para el Abasto y el estímulo a la producción y distribución de los productos que conforman el paquete básico.

Dentro del Programa Inmediato de Reordenación Económica, la estrategia de Modernización Comercial y Abasto Popular, se propone satisfacer las necesidades elementales de la población y mantener el poder adquisitivo de los salarios en 17 líneas de productos básicos. Esto se instrumentará a través del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

En la perspectiva de cambio estructural, la estrategia se propone la ampliación del paquete básico, la articulación racional y equilibrada de los sectores productivos y el comercio y la incorporación de los agentes sociales en una dinámica participativa.

Para que los Lineamientos estratégicos adquieran expresiones operativas se hará distinción entre los agentes que cumplan una función socialmente necesaria en el abasto, y aquellos cuya incidencia resulta nociva. En este contexto, se diseñarán políticas que les darán un tratamiento diferencial en las actividades de acopio, serán objeto de trato preferente los agentes que propicien una integración equilibrada y ágil entre la producción primaria y el acopio; en el transporte, se favorecerá a quienes reduzcan los costos de traslado y propicien la eliminación de las distorsiones existentes; en cuanto al abasto, se impulsará aquellos agentes que coadyuven a la desconcentración de los canales de distribución.

La tecnología se seleccionará según el tipo de bien, el agente involucrado, el canal y la etapa de comercialización. Se dará preferencia a la tecnología nacional con elevados niveles de integración y que sea accesible a los agentes comerciales medianos y pequeños. Se buscará compatibilizar los incrementos en la productividad con la mayor utilización de mano de obra y el ahorro de divisas. Esta política será congruente con el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico.

La infraestructura de abasto deberá desconcentrarse a tal grado que permita garantizar canales más eficientes y ágiles de distribución sin descuidar un grado suficiente de concentración para lograr una adecuada programación en la operación y suministro del abasto.

En cuanto a las prioridades que se definirán según el tipo de establecimiento comercial, se buscará equilibrar la relación desigual que existe entre las grandes empresas comerciales y el pequeño y mediano comercio. Para tal fin, se elevará la competitividad y eficiencia de los pequeños y medianos comerciantes, se profundizará la organización social y mejorará la integración productiva; además se promoverá la organización de las asociaciones entre productores, comerciantes y consumidores.

La instrumentación de los Lineamientos estratégicos se organiza en cinco áreas: el fomento a la producción y distribución de básicos y el Sistema Nacional para el Abasto; el desarrollo comercial; la regulación y control; la organización social e integración productiva; y la empresa pública comercial y productor de básicos.

Cada una de las áreas tiene particularidades en su instrumentación. En el caso de la primera, la inducción y la concertación de compromisos con productores de los sectores privado y social es fundamental; en la promoción del desarrollo comercial, se hará uso principalmente de medidas de inducción; en el área de regulación y control habrá acciones imperativas de corte jurídico y económico, sustentadas en el postulado de la rectoría del Estado y en las bases Constitucionales; el área de la organización social y la integración productiva, agrupa políticas y programas que fomentan el desarrollo de la infraestructura social, fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para corresponsabilizarse, junto al Estado, de la estrategia sectorial; finalmente, la empresa pública se constituye para aglutinar las acciones que el Estado debe llevar a cabo como agente productor y distribuidor.

8.10.4. Líneas generales de acción.

8.10.4.1. Fomento a la producción y distribución de básicos y desarrollo del sistema nacional para el abasto.

Las políticas y acciones destinadas a fomentar la producción y distribución de bienes de consumo generalizado, se concentrarán en los productos de alto valor nutritivo, y que sean ne-

cesarios para el logro de condiciones superiores al bienestar. Dado el carácter heterogéneo e intersectorial de los procesos de abasto es necesario considerar cuatro aspectos en la política de fomento; el Sistema Nacional para el Abasto, precios de garantía, mecanismos de concertación y formas de coordinación intersectorial.

La conformación del Sistema Nacional para el Abasto habrá de normar y racionalizar las diversas fases y procesos de abasto en los rubros de granos y cereales, frutas y hortalizas, productos cárnicos y pesqueros. El Sistema Nacional para el Abasto, es un programa de largo plazo que busca integrar una sólida red de infraestructura y de servicios, a través del esfuerzo del sector público en sus tres órdenes de gobierno, así como la concurrencia de los sectores social y privado.

La articulación de dicho sistema requiere del desarrollo equilibrado de la infraestructura existente y del establecimiento, en el corto plazo, de algunos elementos que le permitan una mayor dinámica operativa, tales como el empleo de normas de calidad para los productos y su acondicionamiento para el almacenaje y transporte. En el mediano plazo, se avanzará en la integración de una red de centros de acopio con capacidad, para el manejo y conservación de productos perecederos, utilizando bodegas y transporte refrigerado; una red de centrales de abasto y módulos de abasto en los principales centros de consumo, enlazados a los centros de acopio; un sistema eficiente de información de mercados, interconectado a todas las centrales de abasto y centros de acopio, como parte integral de un sistema nacional de información comercial; mecanismos adecuados para la organización, capacitación y financiamiento en concertación con los sectores social y privado; facilidades para la obtención de créditos y utilización de estímulos fiscales para integrar un paquete de fomento.

En cuanto a los mecanismos de concertación y coordinación intersectorial para la producción y distribución de bienes básicos, se está ejecutando el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular. Su instrumentación define las aportaciones que se requieren de los sectores social y privado, y para dar un trato selectivo a los diversos agentes que participan, se afinarán las formas de concertación dando especial atención a la pequeña y mediana industria. Por otro lado, los mecanismos de concertación deberán ampliarse para incluir a los demás agentes que actúan en otras fases productivas, así como adaptarse a los cambios, que en el enfoque normativo de la planificación del abasto popular proponga en el conjunto de satisfactores recomendables.

El carácter intersectorial de la producción y distribución de básicos, reclama congruencia y coordinación con las políticas de desarrollo rural, pesquero e industrial. Particularmente, en materia de precios de garantía.

8.10.4.2. Desarrollo comercial.

Las políticas y programas para promover el desarrollo comercial se orientarán a hacer más eficientes los canales de comercialización. Ello implica acercar al productor directo a los consumidores intermedios y finales, ampliar y mejorar la infraestructura y servicios de apoyo, dar atención especial al pequeño y mediano comercio y coordinar el comercio público. Dentro de esta política se considerarán acciones que incidan en los mercados sobre ruedas, el mejoramiento de la infraestructura, el financiamiento, la capacitación y la coordinación del comercio del sector público.

Se consolidará el Sistema Nacional de Mercadeo sobre Ruedas, lo cual permitirá crear un ámbito de concertación que propicie la concurrencia de los productores para la venta de sus productos al consumidor final, elimine la intermediación innecesaria y reduzca los márgenes de comercialización, mejorando las condiciones de abasto.

Se instrumentará el Sistema Nacional del Mercado sobre Ruedas, lo cual permitirá crear un ámbito de concertación que propicie la concurrencia de los productores para la venta de sus productos al consumidor final, elimine la intermediación innecesaria y reduzca los márgenes de comercialización, mejorando las condiciones de abasto.

Se instrumentará un programa de mejoramiento de la infraestructura de los mercados públicos y del comercio ambulatorio, esto permitirá operar productos en mayor escala, mejorar sus condiciones sanitarias y reducir sus elevadas mermas. A su vez, la infraestructura de tiendas de los sectores público y social, extenderá sus beneficios a grupos importantes de la población, en particular a los sectores rezagados de la ciudad y el campo, mediante una adecuada política de adquisiciones, precios y mezclas de productos, operando eficientemente y sin fines de lucro.

El financiamiento es uno de los servicios de apoyo más importantes para el desarrollo comercial e instrumento clave para dar concreción a la estrategia sectorial, por lo que su operación deberá sujetarse a ella. Se establecerá una programación financiera que en función de las prioridades definidas, atienda a las diversas formas de organización Comercial y coordine las políticas y acciones de las distintas instituciones, buscando privilegiar aquellos proyectos que suponen una verdadera integración del proceso de comercialización. Como complemento, la acción de la estrategia propiciará condiciones favorables para que los agentes comerciales prioritarios, reúnan las características de sujetos de crédito. Paralelamente, se promoverán ferias y exposiciones en el país para acercar a los proveedores y distribuidores con los compradores y consumidores con el objeto de sanear y modernizar la actividad comercial.

La capacitación y asistencia técnica de los agentes que interviene en las actividades comerciales es otro servicio de apoyo que será extendido. El fomento al desarrollo del pequeño y mediano comercio requiere de la instrumentación de programas que contemplen la capacitación técnica, la integración asociativa a través de Uniones de Compra y Cadenas Voluntarias y el desarrollo de Módulos de Abasto que garanticen el abastecimiento directo a básicos, a precios accesibles.

Se coordinará el suministro a las tiendas del sector público, lo que coadyuvará a que el Estado consolide su poder de compra y apoye a los agentes productores y distribuidores considerados prioritarios. La celebración de convenios de compras consolidadas, que permitan obtener mejores precios en beneficio de los derechohabientes, incidirá también en la capacidad del Estado para regular la oferta y los precios de ciertas mercancías de consumo generalizado.

8.10.4.3. Regulación y control.

La regulación y control constituye un ámbito fundamental de la política comercial y de abasto a la que el Estado ha recurrido tradicionalmente para mantener el equilibrio entre los agentes de la producción y del consumo. Su instrumentación descansará sobre bases Constitucionales y en medidas de carácter jurídico y económico con un criterio central de rectoría del Estado. En esta línea de acción se incluyen la política de precios; el combate al monopolio y regulación de prácticas especulativas; la normalización y las reservas reguladoras y comercio exterior.

El control de precios será congruente con la política integral que abarca precios de garantía, precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, precios controlados y la política de subsidios. Además, en su diseño se buscará congruencia entre los principales instrumentos del fomento. La política de control de precios seguirá los siguientes criterios.

Para productos básicos alimenticios, a efecto de que la inflación imparte proporcionalmente menos a estos productos que al resto de la economía, se establece una relación menor del

precio respecto a los aumentos del salario mínimo. Estas medidas se vigilarán estrictamente en su proceso costo, precio, utilidad y en su caso, subsidio. Para estos productos el control de precios se aplicará rigurosamente y los subsidios serán selectivos y transparentes. Se llevará a cabo un seguimiento y control efectivo de los recursos que se destinen al propósito convenido.

Para los productos básicos pero no alimentarios y para los insumos estratégicos, habrá un control flexible que se apoyará en estímulos a la inversión y a la utilización de la capacidad instalada.

Además de los productos interiores, para aquellas mercancías que son significativas en el gasto de la población consumidora, las empresas registrarán los precios de sus productos, quedando sujetos a la aprobación tácita o negociación de los mismos. El objetivo que se persigue es evitar prácticas oligopólicas.

En cuanto al combate al monopolio, el Estado ejercerá su facultad Constitucional para impedir las prácticas especulativas y monopólicas en actividad comercial, particularmente para artículos de consumo generalizado.

En el caso de los productos sujetos a control de precios, se realizarán acciones especiales que prevengan y sancionen estas prácticas, poniendo particular atención en zonas relativamente rezagadas de las redes nacionales de distribución.

Respecto a normalización, en concertación con los sectores social y privado y con la participación de organismos científicos y técnicos, se elaborará y operará un sistema de normalización integral que incidirá en las diversas fases de la secuencia productiva. Asimismo, se instrumentarán acciones de carácter regulatorio y técnico en torno a la normalización, a la metrología y verificación de instrumentos de calidad, y al control, verificación y certificación de calidad.

Finalmente, la política de reservas reguladoras evitará variaciones bruscas tanto en la oferta como en la demanda principalmente de granos básicos, así como los cambios en sus precios. En el corto plazo, se orientará a cubrir los problemas de abastecimiento derivados de las prácticas especulativas que generan presiones inflacionarias.

De acuerdo a lo anterior, la acción pública se orientará hacia la programación precisa de sus volúmenes y montos de compras nacionales y de importación, de tal manera que se satisfaga el consumo y el nivel de reservas que el Estado debe mantener dentro de sus funciones de regulación y control, para que éstas no aumenten indiscriminadamente, redundando en altos costos de almacenamiento, ni se incurra en déficit de abastecimiento.

8.10.4.4. Organización social e integración productiva.

La organización social, con fines de producción y distribución, constituyen una línea de acción básica para instrumentar y dar cumplimiento a los objetivos de la política sectorial aquí planteada. En esta línea de acción se definen las formas de organización social y la política de protección al consumidor.

Con la organización social para la integración productiva se favorecerá la conformación de la oferta de bienes básicos, en la cual juega un papel importante la participación del sector social. Para tal fin se apoyarán proyectos productivos sustentados en organizaciones de productos directos, ya sean de tipo agrario, cooperativo o de organizaciones obreras que constituyan empresas productoras de bienes básicos, propiciando encadenamientos hacia atrás con sus abastecedores de materias primas, orgánicamente vinculados.

En el caso de los consumidores organizados, construidos en cooperativas, tiendas sindicales u otras organizaciones de tipo civil, se procurará el establecimiento de convenios con los

diversos sectores productivos para que éstos orienten su producción hacia la satisfacción de las necesidades básicas.

El fortalecimiento de la organización de productores, comerciantes medianos y pequeños y consumidores, así como la vinculación directa entre éstos, constituye una condición esencial de la estrategia de Modernización Comercial y Abasto Popular.

En este sentido, se fomentará la adopción de la figura del Contrato Global de Comercialización para las transacciones comerciales, que los productores agropecuarios emprendan con los agentes transformadores y comercializadores.

La promoción de la organización para el abasto, comercio y consumo se acompañará de programas de capacitación que cubran temáticas diversas. En materia de organización de los comerciantes medianos y pequeños, se mejorarán los actuales programas, revitalizándolos y reorientándolos a partir de los intereses sociales de los sujetos que se propone beneficiar.

La protección al consumidor supone corregir desviaciones en las prácticas comerciales mediante las instancias legales pertinentes. En este sentido, la acción pública se ejerce a través de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor; la primera desde la esfera legal, ejercerá una práctica de protección a capas cada vez más amplias de la población, mientras que el Instituto aprovechará los medios masivos de comunicación, en especial los oficiales, para reorientar el consumo.

8.10.4.5. La empresa pública en la producción de básicos, en el comercio y en el abasto.

Dentro de la estructura comercial, la empresa pública se utilizará como un instrumento de política encaminado a imprimir un enfoque social a la producción, abasto y comercialización de productos básicos de consumo generalizado, procurando a la mayoría de la población, especialmente a los grupos de menor ingreso y a los que habitan en regiones rezagadas, el abasto de ellos con oportunidad, suficiencia y a precios accesibles.

La empresa pública actuará directamente en la producción y como un canal de distribución de los productos básicos, para lo cual se contemplan acciones como las siguientes: se incrementará la producción de básicos, haciendo uso de la capacidad instalada ociosa de las industrias paraestatales y ampliándola cuando fuese insuficiente, se comprarán los insumos agropecuarios directamente a los productores a través de sus organizaciones; se comprarán preferentemente en el ámbito nacional los insumos estratégicos; se mejorará la calidad de los productos de acuerdo con las reglas de normalización que se establezcan para cada uno de ellos; se incrementará el volumen y la diversificación de productos básicos comercializados por las empresas públicas, particularmente en las zonas rurales y en las urbanas rezagadas, se procurará un abasto oportuno, suficiente y a precios adecuados de los productos básicos, a los pequeños y medianos comerciantes, proporcionándoles capacitación y asistencia técnica en materia de comercialización.

Se planearán y coordinarán las compras del Estado para incrementar su poder y capacidad de negociación, y al mismo tiempo, estar en condiciones de estructura de manera más eficaz el comercio público en su conjunto.

Esta acción estimulará la producción nacional de bienes primarios y manufacturados, beneficiando a los agentes y líneas de productos considerados prioritarios.

Dentro del Sistema Nacional para el Abasto, se estructura eficientemente el almacenamiento y se programará su expansión y uso, para evitar el traslado innecesario de producción y el alto porcentaje de mermas de esta fase.

Se promoverán las organizaciones de pequeños y medianos productores, comerciantes y consumidores, con el fin de incrementar su eficiencia en la estructura comercial.

Atendiendo a estos Lineamientos, la empresa pública constituirá un complemento adecuado al desarrollo de la capacidad empresarial nacional, y a la conformación de un sector social con mayor potencial para contribuir al logro de los objetivos nacionales y sectoriales.

8.11. Turismo.

La importancia del sector turismo en el desarrollo económico y social se explica por su capacidad para captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural.

La gran variedad de los atractivos turísticos y la naturaleza renovable de la mayoría, hacen del turismo una actividad que ofrece múltiples facetas en su desarrollo. La historia, la geografía, el arte y la economía son algunos de los principales elementos que motivan la recreación y el esparcimiento creativo. México es un país que cuenta con abundancia de recursos susceptibles de aprovechamiento turístico.

Los atractivos turísticos representan una posibilidad de exploración económica promisoría, y frecuentemente se localizan en zonas aisladas que no tienen otra alternativa viable de crecimiento económico.

La estrecha relación que guarda la actividad turística con otros sectores productivos, ha permitido que algunas de las ramas de la economía tan importantes como la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos, hayan resultado beneficiadas con la compra y venta de bienes y servicios vinculados con las actividades recreativas.

8.11.1. Diagnóstico.

A partir de 1970, la contribución del sector turismo al producto interno bruto ha oscilado entre el 3.0 y 3.5 por ciento del total; adicionalmente sus efectos secundarios sobre la demanda de bienes industriales, agropecuarios y comerciales son de gran relevancia. Las captaciones de divisas pecuarias y comerciales son de gran relevancia. La captación de divisas en apoyo a la balanza de pagos en el mismo periodo, fluctuó entre el 9.3 y 13.4 por ciento de la cuenta corriente, excluyendo las exportaciones de petróleo.

Hasta el año de 1980, el turismo, presentó un crecimiento sostenido, interrumpido tan sólo en 1975-1976. En los últimos años se observó una tendencia decreciente del saldo favorable de la balanza turística, como resultado principalmente de la sobrevaluación de la moneda, que ocasionó un estancamiento en la captación del turismo receptivo y el notable incremento del turismo de los nacionales hacia el exterior. Ello significó la disminución de la tradicional y sustantiva aportación del sector turismo a la solución de los problemas derivados de la insuficiencia del ahorro interno y de divisas.

Como se reiteró en varias ocasiones durante los foros de consulta popular relativos a este tema, el dinamismo del turismo receptivo en la economía nacional ha acusado fluctuaciones tanto por razones que son propias del sector como ajenas al mismo. Entre las primeras destacan la baja calidad de algunos de los servicios, la inadecuada política de precios, la falta de un producto diferenciado y competitivo y el manejo inadecuado de la promoción y comercialización. Entre las segundas son de importancia la sobrevaluación cambiaria ya mencionada, la mala situación económica de los países que tradicionalmente mantenían un flujo constante de visitantes hacia el país y las restricciones al transporte internacional.

El turismo receptivo, en sus dos modalidades llamadas de internación y fronterizo, proviene en su mayoría de los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual explica la dependencia del sector turismo a las fluctuaciones de la economía norteamericana.

En lo referente a las vías de comunicación que utiliza el turismo que proviene del exterior, se ha observado un desaceleramiento del turismo carretero durante los últimos cinco años, llegando a disminuir, en términos absolutos, en 1982. Tal comportamiento se explica en parte por deficiencias de la infraestructura, los servicios de apoyo básicos y los complementarios.

El turismo de los nacionales en el exterior, se incrementó sustancialmente hasta 1981, entre otros factores, por el incremento en el ingreso disponible de algunos estratos de la población que tradicionalmente no viajaban al extranjero, el agudizamiento del proceso inflacionario y el rezago en el ajuste de la partida de la moneda con relación al dólar, que encareció los servicios turísticos nacionales respecto a los ofrecidos en el exterior.

Por su parte, la sobrevaluación del peso, la falta de abastecimiento de mercancías nacionales, la deficiente infraestructura urbana y turística y los trámites aduanales y migratorios con demoras y molestias para el visitante, limitaron las posibilidades de captación del mercado fronterizo de los Estados Unidos de América.

Por lo que respecta al turismo agresivo fronterizo, en los últimos años, se presentaron sustanciales incrementos tanto en número como en volumen de gasto de los nacionales en el exterior, principalmente por el desequilibrio cambiario. El turismo interno se incrementó a partir de 1977 y disminuyó después de mayo de 1982.

En lo que se refiere al turismo social, se registra un incipiente desarrollo; basta señalar que la oferta de alojamiento disponible actualmente para este tipo de demanda cubre una parte mínima del total requerido.

En la oferta turística, un grupo de empresas modernas encargadas de prestar servicios y explotar los recursos del sector, han adoptado modalidades requeridas por la demanda externa, con niveles altamente competitivos.

Se ha observado una concentración geográfica en las zonas turísticas de playa y en las principales ciudades de interés histórico y cultural, que corresponde a esquemas de preferencia de las corrientes turísticas del exterior y a modalidades del mercado interno. Esto ha propiciado una escasez de oferta con características diferentes para atender otros segmentos del mercado para aprovechar el gran potencial turístico en la totalidad del territorio nacional.

Los polos de desarrollo turístico representan una considerable ampliación de la oferta en la materia, y su rápido crecimiento ha rezagado las inversiones en instalaciones para la población de estratos económicos medios y bajos, presentándose algunos contrastes entre el turista y la población local. Asimismo, la falta de coordinación para el abasto de productos básicos y de consumo generalizado, eleva los costos de la planta turística y afecta el nivel de vida de la población.

Los servicios de transporte que utiliza el turista se han desarrollado rápidamente. No obstante, se acusan deficiencias en los servicios complementarios, horarios, puntualidad, calidad de las unidades y definición de rutas. La transportación turística ferroviaria y marítima por su parte, es casi inexistente, aún cuando ofrece perspectivas muy favorables; los vuelos de fletamento, indispensables para la captación de un volumen adicional de visitantes, han sido poco explotados, en tanto que el transporte carretero carece de una visión turística.

En los Foros de Consulta Popular se destacó que la baja calidad de los servicios turísticos se explica en buena parte por la deficiente capacitación de la mano de obra del sector. La situación se ve agravada por la falta de instituciones idóneas para preparar técnicos medios,

en tanto se observan insuficiencias en los programas de estudio de las escuelas encargadas de la educación superior, generando con ello escasez de personal calificado a niveles directivos y medios. Lo anterior tiene su origen en el actual marco legal que regula la formación de recursos humanos para el medio turístico, el cual impide la articulación de un sistema coordinado en el proceso de capacitación y adiestramiento.

Finalmente, es preciso destacar que la actual legislación turística no favorece la delimitación clara de las funciones reguladoras y de fomento y representa un obstáculo para el cumplimiento de los propósitos del sector, ya que la concurrencia frecuente de responsabilidades con otras entidades del sector público, repercute en la falta de fortalecimiento institucional de los organismos públicos del sector turismo en general.

A continuación se presentan los propósitos, estrategias y líneas de acción para el desarrollo del turismo, mismos que serán ampliados y precisados en el programa de mediano plazo del sector.

8.11.2. Propósitos.

- La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazo, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.
- Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos.
- Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.
- Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.
- Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social.
- Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.
- Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional.

8.11.3. Lineamientos de estrategia.

La estrategia general del sector se basa en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, y la asignación óptima de los recursos financieros.

El uso eficiente e intensivo de la planta turística facilitará la promoción de la demanda externa, el mantenimiento de las instalaciones y equipo y la apertura de nuevas áreas de esparcimiento, que sean altamente competitivas. Asimismo, deberá orientarse hacia la satisfacción de las necesidades del turismo interno, desarrollando la infraestructura y los servicios apropiados que permitan el acceso de los diversos estratos de la población.

La incorporación de técnicas de producción intensivas en mano de obra, permitirán, además de la generación de empleos, la personalización de los servicios turísticos y su consecuente impacto favorable sobre la demanda externa. La elevación de la calidad en los servicios turísticos será el otro factor clave de la consolidación del mercado.

La diversificación de los mercados es necesaria porque permite la estructuración de un sector más independiente de las fluctuaciones económicas y políticas del exterior. La apertura hacia grupos de demanda distintos a los que consumen servicios de playa, facilitará la explotación racional del potencial turístico y contribuirá al equilibrio del desarrollo regional, mediante el aprovechamiento de los atractivos localizados en el interior del país.

Para hacer más productivo al sector turístico y mejorar la calidad de los servicios que ofrece, se precisa elevar la capacitación de los recursos humanos y el grado de integración de la oferta, considerando los distintos niveles de ingreso de la población. A su vez, la instrumentación de ambas medidas permitirá cumplir paralelamente con el objetivo de fortalecer la demanda interna, especialmente la del turismo social.

*8.11.4. Líneas generales de acción.
Información turística.*

Consolidar el sistema de información turística, en el que se incluyan la elaboración y publicación oportuna de los principales indicadores económicos del sector, con el propósito de facilitar la programación turística del país y la toma de decisiones de los diversos sectores.

Ampliar y mejorar los informes que se le brindan al turista sobre las alternativas de esparcimiento que ofrecen los diferentes centros turísticos.

Diversificación de mercado.

Para diversificar los mercados, se orientará prioritariamente la promoción y la publicidad externas a los mercados canadienses, europeo y asiático, con especial atención en difundir los distintos tipos de atractivos turísticos que tiene el país, a fin de incorporar a los diferentes segmentos de la demanda.

Promoción y publicidad.

Realizar campañas de promoción y publicidad más eficaces que resalten aquellos aspectos de la oferta turística que conforman la imagen nacional y que son altamente competitivos, tales como las playas menos conocidas, ciudades del interior, la arqueología, el folklore, la gastronomía, las selvas, las montañas y las lagunas, entre otros.

Comercialización.

Promover la agrupación de los empresarios turísticos del país para que actúen como mayoristas internacionales logrando con esto una mayor capacidad competitiva y simultáneamente contribuir a elevar la eficiencia de la comercialización y fomento al turismo interno. Además, integrar un sistema nacional de reservaciones.

Turismo fronterizo.

Promover el desarrollo de la planta turística que ofrezca producción y servicios con variedad y calidad al turista norteamericano.

Turismo interno.

Para fomentar el turismo interno se instrumentará una campaña que permita a la población el mayor conocimiento de la cultura y geografía nacionales, fortaleciendo así su identidad.

La promoción de agrupaciones ciudadanas interesadas en las actividades de esparcimiento y el fomento a aquellos prestadores de servicios interesados en incursionar en el turismo especializado, constituyen dos áreas de acción prioritarias.

Turismo social.

Para el turismo social se definirá un esquema de cooperación entre sindicatos y patrones. La vinculación entre el esparcimiento, la capacitación y la productividad del trabajador mediante un sistema de incentivos, representa una alternativa viable para el incremento y consolidación del turismo social.

Los servicios turísticos se orientarán hacia la creación de establecimientos y modalidades que propicien el desarrollo del turismo de ingresos medios y bajos las categorías intermedias de alojamiento y diversión para viajes de excursión y de corta duración, son algunas de las necesidades más evidentes. También se hace necesario identificar e instrumentar actividades turísticas creativas y formar novedosas en el diseño y operación de las instalaciones.

Planta turística.

La planta turística se orientará al mejoramiento integral en la calidad de los servicios, manteniendo la normatividad de la política de precios del sector. Simultáneamente, la planta se ampliará y diversificará con el propósito de hacer del descanso una expresión activa y creativa. Así mismo, se propiciará un mayor grado de integraciones entre los servicios.

También se ampliará, diversificará e integrará la planta turística, propiciando que los servicios y la regulación de los mismos se dé en el contexto de una mejor cooperación interinstitucional.

Capacitación.

Se mejorarán programas de capacitación de los recursos humanos que ocupan las posiciones básicas e intermedias, orientados principalmente a las áreas de alimentación, bebidas, hoteleería, mantenimiento de equipo e información turística.

Transporte.

En ese aspecto se actuará para lograr el mejoramiento de los servicios de transporte en lo relativo a tarifas, rutas y calidad de las unidades; se realizarán estudios tendientes al establecimiento de tarifas diferencias por días de la semana o en relación a la estadía; mejoramiento del sistema ferroviario y carretero de acuerdo a la estrategia del sistema integral de transporte, fomento a la transportación marítima turística; fortalecimiento o realización de convenios aéreos bilaterales; y, se estimulará el uso de vuelos fletados.

Desarrollo turístico regional.

Se formulará e instrumentará una política y una estrategia de carácter espacial que logren la identificación cualitativa de los atractivos, definiendo zonas y corredores que deben ser contemplados por la planeación regional y un aprovechamiento óptimo del potencial turístico.

Política financiera.

Se fomentará una política de financiamiento, acorde a las necesidades de desarrollo de la industria turística y de la disponibilidad de recursos, que estimule a aquellos proyectos y obras que contribuyan al logro de las prioridades del desarrollo. Se fomentará la inversión privada y social en el sector.

Coordinación intersectorial.

Adecuación del marco jurídico existente para fortalecer la capacidad ejecutiva del sector público turístico.

Establecimiento de una adecuada coordinación entre todas las entidades de la Administración Pública Federal de Vehículos para facilitar los trámites de internación a los turistas extranjeros.

Promoción de la participación activa del sector en las decisiones sobre rutas aéreas, tarifas, vehículos de fletamento y otros aspectos relacionados.

Descentralización de la administración turística a nivel regional, estatal y municipal, manteniendo un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones.

8.12. El desarrollo tecnológico y científico.

La ciencia y la tecnología son recursos que la sociedad promueve y utiliza de acuerdo con los propósitos, intereses y valores dominantes de ella, de los cuales el Estado es representante legítimo.

El ejercicio práctico del nacionalismo y la independencia económica y política de un país, requiere necesariamente de impulsar y orientar su desarrollo científico y de un elevado grado de control sobre los procesos tecnológicos de buen número de los sectores de la economía.

La historia económica muestra, como se manifestó en las reuniones nacionales de consulta popular, que los países avanzados se caracterizaron por tener capacidad para generar conocimientos científicos y tecnológicos apropiados a sus circunstancias políticas, económicas y sociales, lo que les ha permitido mantener y mejorar su posición relativa en los mercados internacionales de bienes y servicios.

La ciencia y la tecnología coadyuvan en forma importante a mejorar la calidad de vida de la sociedad y posibilitan tanto el dominio pleno de los recursos naturales y productivos del país, como la predicción y control de los fenómenos naturales.

Aparte de su naturaleza instrumental, la ciencia y la tecnología son elementos sustanciales de la cultura moderna. Propician actitudes objetivas ante el mundo, confianza en que las leyes de la naturaleza y la sociedad pueden comprenderse y convicción de que su conocimiento es parte de la dotación de recursos del hombre.

8.12.1 Diagnóstico.

México tiene una larga tradición en algunas ramas de actividad tecnológica, y en ciertas disciplinas científicas la investigación de enfoque moderno comenzó hace ya varios decenios. Ello ha permitido generar algunos conocimientos científicos y el desarrollo de tecnologías propias que han alcanzado niveles de excelencia particularmente en algunas disciplinas como en ciencias agropecuarias, biomedicina, física y algunas áreas de la ingeniería. No obstante, la mayoría de los núcleos en que se realiza actividad científica intensa y de buena calidad permanecen aislados del entorno que podría dar trascendencia práctica a sus logros.

Asimismo, en las antes citadas reuniones de consulta se expuso la preocupación por la existencia de sectores completos de la actividad productiva nacional, que dependen para su operación exclusivamente de técnicas importadas, a veces inadecuadamente adaptadas al medio, recursos y condiciones nacionales. Por otra parte, hay grandes áreas de actividad marginadas de todo apoyo técnico, fundadas en tecnologías tradicionales, obsoletas y de bajísima productividad.

La combinación de algunos aspectos de la política económica, tales como las características del proceso de sustitución de importaciones y la protección otorgada a las empresas industriales, ha provocado una creciente dependencia del exterior para satisfacer la mayor parte de los requerimientos tecnológicos de México. Lo anterior es particularmente significativo si se considera que no se ha desarrollado una capacidad local efectiva para identificar, seleccionar, asimilar y adaptar la tecnología extranjera.

La insuficiencia de servicios de ingeniería y consultoría y las deficiencias en control de calidad, normalización y metrología, en las ramas de bienes y consumo duradero y de capital son notables. Por otra parte, la pequeña y mediana industria tiene acceso muy limitado a esta clase de servicios.

Las actividades científicas y tecnológicas en México, si bien han mostrado incrementos significativos en los últimos años, aún están por abajo, como se señaló en el Foro de Consulta Popular de Desarrollo Tecnológico, de lo recomendable para países con nivel de desarrollo semejante al de México. A lo anterior habría que agregar las deficiencias en la asignación de los recursos canalizados al sistema, hecho que se deriva de las limitaciones en los mecanismos de planeación, programación, coordinación y evaluación en materia de ciencia y tecnología. De hecho puede afirmarse que, a pesar de que los recursos asignados a estas actividades provienen, prácticamente en su totalidad, del sector público, no ha existido una programación de la ciencia y la tecnología que las oriente al logro de los objetivos nacionales.

La contribución de las empresas al desarrollo tecnológico nacional es muy reducida; algunas industrias tienen grupos dedicados a resolver sus propios problemas, pero la escala de tal actividad es poco significativa; en general la pequeña y mediana industria no muestran interés en la investigación, mientras que la gran industria paga en exceso regalías explícitas por tecnología importada o implícitas en los equipos que compra. Lo anterior es aplicable tanto a las empresas privadas como a las paraestatales.

A pesar de grandes esfuerzos en materia de formación de recursos humanos, éstos aún son insuficientes en áreas estratégicas de la actividad económica; por otra parte, se observa subutilización de la infraestructura en algunas áreas del sistema de ciencia y tecnología mientras que otras presentan severas deficiencias en esta materia.

Finalmente, las actividades científicas y tecnológicas muestran una marcada concentración geográfica y sectorial, puesto que la mayor parte de estas actividades se desarrollan en el Distrito Federal y dentro del sector público.

8.12.2. Propósitos.

Atendiendo las exigencias emanadas de la consulta popular, la política del desarrollo tecnológico y científico propiciará una mayor independencia económica y política de la nación al permitirle mayor dominio sobre sus recursos naturales y productivos e incrementar su capacidad de absorber conocimientos científicos y tecnologías deseables provenientes del exterior.

Particular importancia se otorgará al desarrollo de tecnologías y conocimientos científicos propios orientados a elevar la productividad de las actividades con mayor impacto en el nivel de vida de la población, como son la alimentación, salud, educación y cultura, vestido y vivienda. En este aspecto reiteradamente demandado en el Foro de Desarrollo Tecnológico, ataca el problema de la marginación y constituye la principal contribución de la ciencia y la tecnología al logro de una sociedad igualitaria.

La política de desarrollo tecnológico y científico se orientará a incrementar la competitividad del aparato productivo, aspecto que es un requisito para romper con la restricción que impone al desarrollo la escasez de divisas.

En suma, la política de desarrollo tecnológico y científico se constituye en uno de los principales instrumentos para aprovechar y proyectar el potencial económico del país.

Para que la política de ciencia y tecnología coadyuve efectivamente a la consecución de los grandes propósitos nacionales, deberá dirigir al sistema nacional de ciencia y tecnología de manera que éste tenga capacidad para cumplir con los siguientes objetivos fundamentales:

- Aumentar significativamente la autodeterminación científica y tecnológica del país.
- Avanzar en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social.
- Ofrecer soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país.
- Coadyuvar al desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios.
- Crear conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación.

8.12.3. *Lineamientos de estrategia.*

La estrategia general para lograr los objetivos de la política de ciencia y tecnología consiste en las siguientes reglas de acción:

- El principal instrumento de la política tecnológica y científica será el Programa de Desarrollo Tecnológico y Científico, el cual tendrá carácter de programa especial y será de naturaleza multisectorial. Su elaboración se hará con la participación de todos los agentes involucrados, y tendrá expresión en términos de programas anuales, en cuya definición concurrirá cada sector en el ámbito de su competencia.
- El contexto internacional, caracterizado por continuos cambios en la división del trabajo, ofrece constantemente nuevas oportunidades. Dicho proceso en conjunto con la capacidad del sistema nacional de ciencia y tecnología y las condiciones socioeconómicas del país, determinarán las áreas en las que deberá enfatizarse la investigación interna. En este sentido la política tecnológica y científica se orientará a fomentar la capacidad del sistema para establecer escenarios futuros tanto de los avances de los conocimientos científicos y tecnológicos, como de las necesidades del país en esa materia. Asimismo se enfocará a incrementar la capacidad de los agentes tecnológicos nacionales para identificar, seleccionar, asimilar y adaptar los conocimientos que ofrece el mercado externo.
- Dado que un desarrollo tecnológico que responda eficientemente las cambiantes condiciones del sector producto de bienes y servicios requiere del respaldo de la ciencia, se promoverá la interacción de la investigación básica, la aplicada y la solución de problemas de la planta productiva.
- La conducción del desarrollo tecnológico y científico deberá combinar la necesidad de mantener las condiciones de libertad, indispensables para propiciar la creatividad de la comunidad científica y tecnológica, con la orientación de los esfuerzos de investigación hacia áreas y propósitos prioritarios.
- La política tecnológica y científica tendrá en cuenta que nuestro sistema productivo es heterogéneo en cuanto a escala y nivel técnico, por lo que habrá de fomentar el desarrollo tecnológico tanto para los sectores tradicionales que hacen uso intensivo de mano de obra, como para los sectores modernos que necesariamente emplean tecnologías intensivas en capital.
- Los recursos humanos, materiales y financieros canalizados al sistema nacional de ciencia y tecnología deben ser suficientes y estar adecuadamente balanceados entre la investigación básica, la aplicada y la tecnología para que entre éstas se establezcan relaciones productivas, su crecimiento sea armónico y su operación eficiente.

- Se deberá tender a que la formación del personal de alto nivel que requiere el sector productivo y el sistema nacional de ciencia y tecnología, se lleve a cabo principalmente en instituciones nacionales, recurriendo a las extranjeras solo en forma complementaria.
- Deberán de adecuarse, o en su caso formarse, los instrumentos de política de tipo legal, fiscal, crediticio, comercial y laboral que estimulen la innovación, induzcan una mayor demanda por tecnologías generadas internamente y controlen o regulen las adquiridas en el exterior.
- La política de descentralización de las actividades productivas tendrán un mayor impulso si las actividades de investigación, a su vez, se descentralizan y orientan al conocimiento de la problemática del desarrollo de cada región y a definir su vocación productiva, así como a satisfacer los requerimientos regionales de personal altamente calificado.
- Para mejorar la comprensión sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en la cultura moderna es necesario poner éstas al alcance de toda la población; en particular deberá acentuarse dicha importancia en todos los niveles educativos mediante programas diseñados para ese fin.

8.12.4. Líneas generales de acción.

Las principales líneas de acción a desarrollar, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y estrategias antes planteados son las siguientes:

8.12.4.1. Información para la programación.

Es necesario subsanar el estado actual de la falta de datos y otros elementos de conocimiento sobre la ciencia y la tecnología en México sus condiciones y efectos; por tanto, se deberá:

- Reunir información sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos del sistema y sus insumos, resultados y eficiencia.
- Mantener actualizada la información sobre los requerimientos científicos y tecnológicos del sector productivo de bienes y servicios socialmente útiles.
- Investigar las relaciones entre la actividad científico-tecnológica y el desarrollo económico y social, así como la efectividad de políticas e instrumentos alternativos de ciencia y tecnología.

8.12.4.2. Temas prioritarios de investigación.

Se buscará que la investigación abarque desde cuestiones de ciencia básica hasta desarrollo tecnológico mediante programas orientados a, por lo menos, los siguientes temas:

- Investigación de formas efectivas de organización, para propiciar la ocupación socialmente productiva y la adquisición de habilidades técnicas de toda la población.
- Conocimientos de la naturaleza del país en sus aspectos físicos y bióticos, a fin de dar bases científicas y técnicas para mejorar la calidad de vida en cuanto a las relaciones del hombre con su medio ambiente.
- Incremento de los conocimientos científicos y desarrollo tecnológicos nacionales en nutrición, salud, educación, vestido y vivienda.

- Desarrollo de tecnologías que propicien el uso integral, racional y sostenido de los recursos renovables y no renovables.
- Integración de materias primas y desarrollo o adaptaciones tecnológicas nacionales en los procesos del sector productivo, con el doble propósito de reducir su dependencia del exterior y aumentar su competitividad internacional. De especial importancia son las ramas productivas que se consideran estratégicas, tales como la alimentaria, energéticos, telecomunicaciones e informática, metalmeccánica y químico-farmacéutica.
- Investigación científica estratégica y desarrollo tecnológico de avanzada en áreas en que se vislumbren desarrollos amplios y efectos económicos importantes, en particular en aquellas en las que las condiciones nacionales ofrezcan ventajas para destacar internacionalmente.

8.12.4.3. Fortalecimiento de la estructura.

El crecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología se estimulará mediante:

- Canalización de recursos presupuestales con estricto apego al programa de desarrollo tecnológico y científico y de acuerdo con criterios que incrementen la eficiencia y calidad de los centros de investigación.
- Fomento a la formación de recursos humanos mediante programas de becas en instituciones nacionales con capacidad para este fin y que tengan programas de investigación de productividad probada.
- Promoción de la utilización eficiente de la infraestructura física con que cuenta actualmente el sistema, propiciando mayor cooperación interinstitucional para complementar capacidades y compartir recursos, e impulsando el desarrollo o establecimiento de servicios de mantenimiento y reparación de equipo e instalaciones.
- Integración de sistemas nacionales de información científica y tecnológica por disciplina, que incrementen y diversifiquen los servicios vigentes actualmente.
- Fomento de la cooperación entre la planta productiva y los centros de investigación.
- Creación, con criterios de descentralización, de nuevos centros de investigación y asistencia tecnológica en ramas específicas vinculados a las actividades productivas y potencialidades locales, en los cuales participan conjuntamente el gobierno y las empresas privadas.
- Fortalecimiento de los programas de riesgo compartido y otras fuentes de financiamiento que otorguen préstamos blandos, para inducir una mayor participación del sector privado en el financiamiento de proyectos de investigación.
- Estímulos a la demanda de tecnología por parte del sistema productivo creando centros de información, asesoría y extensionismo tecnológico personalizados por rama productiva, distribuidos adecuadamente en el territorio. Asimismo se fomentará el establecimiento de servicios de normalización, metrología y control de calidad.

8.12.4.4. Transferencia de tecnología y cooperación internacional.

- Se establecerá una instancia evaluadora de la actual regulación jurídica que afecta la transferencia de tecnología a fin de adecuar dichos instrumentos a las condiciones actuales del país.

- Se buscará que el poder de compra del sector público se utilice tanto para racionalizar la adquisición de tecnología en el extranjero, como para promover la investigación científica y tecnológica interna.
- Se fomentará la capacidad de las firmas de ingeniería nacionales para identificar, seleccionar, asimilar y adaptar conocimientos científicos y técnicos del exterior.
- Para que la cooperación técnica internacional sea coherente con las políticas de desarrollo del país, y en particular la de ciencia y tecnología, se darán propósitos claros a la cooperación técnica internacional con la participación de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Urbano y Ecología, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programación y Presupuesto y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

8.12.4.5. Comunicación social.

- Se aprovechará el uso del tiempo que el Estado tiene derecho en la televisión comercial para transmitir cultura científica y tecnológica a toda la población; también se usarán para el mismo fin los otros medios de comunicación masiva.

8.13. Sistema Integral de comunicaciones.

El sistema de comunicaciones permite difundir e intercambiar información en el espacio y en el tiempo, función estratégica en la planeación y administración de la producción de bienes y servicios en el país, y para apoyar el ejercicio de la soberanía y la seguridad nacional. El sistema es esencial para favorecer la integración e identidad de los mexicanos, así como su desarrollo social al permitir la comunicación entre personas y facilitar la difusión cultural, educacional y de entretenimiento, así como noticias e información sobre la comercialización de bienes y servicios necesarios.

Los servicios de comunicación, además constituyen un instrumento indispensable para fundamentar la descentralización y el desarrollo eficiente del aparato productivo y distributivo, por lo que contribuirán en forma importante en la instrumentación de las líneas de estrategia, de cambio estructural y reordenación económica.

8.13.1. Diagnóstico.

La rama de las comunicaciones ha sido la actividad más dinámica de la economía en los últimos años, ha crecido a tasas del 15 por ciento anual, con una acelerada evolución tecnológica, contribuye sólo con el 1.5 por ciento al producto interno bruto, pero es un insumo indispensable en el desarrollo de prácticamente todas las ramas de actividad económica y social.

La infraestructura troncal de telecomunicaciones del país para conducir señales de telegrafía, voz, datos, sonidos e imágenes, la forman por un lado, las redes de microondas del Gobierno Federal con una longitud de 16,600 kilómetros y de Teléfonos de México con 31 mil kilómetros que conectan 5 mil localidades y, por otro, el sistema de comunicación vía satélites que comprende 196 estaciones terrestres enlazadas por medio de segmentos de satélites rentados al Consorcio Internacional INTELSAT, del que México forma parte.

No obstante el avance alcanzado en la infraestructura, ésta presenta síntomas claros de saturación y obsolescencia en diversos tramos de las redes de microondas, con la consecuente pérdida de confiabilidad en las transmisiones, deficiente coordinación de la expansión e interconexión de las redes de telecomunicaciones que han desarrollado diversas entidades

del sector público, triangulaciones no deseables que afectan significativamente los servicios de télex, telefonía y telegrafía internacionales y una dependencia externa en el desarrollo de la infraestructura en función de las restricciones de los arrendadores de satélites, por no disponer de satélites propios para la comunicación nacional.

En la prestación de servicios de comunicaciones punto a punto, se observa por un lado el desarrollo de la telefonía, télex y teleinformática, con modernos sistemas administrativos y tecnológicos frente al rezago creciente en la prestación del servicio postal y telegráfico.

Desde 1972, fecha en que el Estado se convirtió en accionista mayoritario, el servicio telefónico ha experimentado un crecimiento acelerado manteniendo una situación financiera sana. Actualmente, se dispone ya de 6 millones de aparatos, sin embargo, aún se identifica una importante demanda insatisfecha, especialmente fuera de la ciudad de México, pues en ésta se concentra más del 40 por ciento de la capacidad instalada. La atención al medio rural es aún incipiente, actualmente se cubre menos de un 30 por ciento de las localidades entre 500 y 2,500 habitantes.

Los servicios postal y telegráfico presentan un rezago tanto en sus procedimientos administrativos y operativos, como en sus instalaciones; las oficinas y equipos están en mal estado y faltan administraciones, sucursales y agencias. La mecanización del servicio postal y el nuevo código postal no se ha podido implantar adecuadamente, al igual que la red de conmutación automática para el servicio telegráfico. Se generan frecuentes errores y equivocaciones en el manejo de giros y en el proceso de mensajes telegráficos. Se mantienen tarifas fuertemente subsidiadas sin que estén claramente justificadas en función de los usuarios.

Los servicios de comunicación colectiva, la radio y televisión, han tenido un crecimiento importante, tanto en la modalidad de concesión para su explotación comercial como de permisos para fines culturales, la radiodifusión sonora cubre el 90 por ciento de la población y la televisión el 60 por ciento.

La regulación y la participación directa del Estado en los medios masivos de comunicación, no ha sido suficientemente efectiva para lograr aprovechar en mayor grado sus ventajas e inducir su desarrollo con una mejor vinculación con los propósitos educativos, culturales y de comunicación social de la nación.

La evolución de las comunicaciones está asociada a un acelerado avance tecnológico, estrechamente vinculado al desarrollo de la electrónica. Esta situación ha provocado una gran dependencia externa y fuga de divisas por la creciente y desordenada importación de materiales y equipo, desarticulada del fomento a la incipiente industria electrónica nacional. La investigación y desarrollo tecnológico en telecomunicaciones en México es reducida, la falta de personal capacitado constituye la principal limitante, agravada por la deficiente coordinación entre los esfuerzos del sector educativo, centros de investigación, la industria y los prestadores de servicios.

En materia institucional, son de mencionarse los desajustes que se dan entre el desarrollo técnico y los instrumentos legislativos y reguladores de respaldo. Debe señalarse también la práctica de políticas tarifarias y financieras inconsistentes, así como los problemas administrativos que se generan al estar el sector central encargado de las prestación directa de algunos servicios.

8.13.2. Propósitos.

- Reafirmar el dominio de la Nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones eléctricas y electrónicas y consecuentemente la rectoría del Estado sobre su uso.

- Fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía, extendiendo la cobertura de la red nacional de comunicaciones a todo el territorio nacional y reduciendo la dependencia tecnológica.
- Facilitar la transmisión oportuna de información al menor costo para la comunidad, coadyuvando al desarrollo eficiente de las actividades productivas y distributivas.
- Contribuir a la descentralización de la vida nacional, y al desarrollo de una sociedad más igualitaria mejorando el nivel de atención en la provincia y propiciando que todos los mexicanos tengan oportunidad de acceso a los servicios de telecomunicaciones y correos.
- Mantener una adecuada calidad de los servicios internos de comunicación y en la vinculación con el exterior.
- Facilitar la prestación de los servicios de comunicación colectiva con base en una infraestructura moderna y eficiente, así como a una mayor coordinación con las políticas de comunicación social.
- Racionalizar las adquisiciones de equipo de telecomunicaciones en favor de la disminución del gasto público y de las importaciones y en apoyo a la planta productiva nacional.
- Modernizar las prácticas operativas y administrativas en busca de una mayor productividad en las dependencias y entidades del sector público que prestan servicios de comunicaciones.
- Revisar y reconsiderar las tarifas y cargos a los usuarios, con objeto de alcanzar la autosuficiencia del sector público, en la prestación y expansión de los servicios de comunicaciones.

8.13.3. Lineamientos de estrategia.

La estrategia para consolidar el sistema de comunicaciones y lograr que responda a los propósitos del desarrollo nacional, se basará fundamentalmente en el establecimiento de una infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente con una amplia cobertura; la modernización de la administración de los servicios, el impulso al desarrollo tecnológico nacional; y en mejorar la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural.

La infraestructura de telecomunicaciones se consolidará apoyada en un sistema mexicano de satélites que junto con la red de microondas, ofrecerá la posibilidad de una cobertura integral del territorio nacional con una alta confiabilidad y calidad en los servicios de telecomunicación, facilitando la atención al medio rural. El sistema mexicano de satélites permitirá una mayor seguridad y soberanía, al asegurar la instalación de satélites propios en la órbita geoestacionaria.

El servicio telefónico se ampliará manteniendo un ritmo de crecimiento de tal manera que permita favorecer la descentralización y la modernización del aparato productivo y distributivo. Se impulsará la telefonía rural y la instalación de teléfonos compartidos y públicos en el medio urbano para ampliar la cobertura del servicio a los grupos de población de menores ingresos. La expansión del servicio se financiará con un mayor porcentaje de ahorro interno y utilizando en mayor grado la capacidad instalada de la red de teléfonos para proporcionar otros servicios.

El servicio de teleinformática se fomentará para facilitar un aprovechamiento más racional de los sistemas de cómputo existentes, así como la transmisión de datos para una toma de decisiones más oportuna y mejor informada. El Estado ampliará los servicios de teleinformática

en áreas estratégicas y de interés nacional y fomentará la prestación de servicios que favorezcan el desarrollo económico y social del país.

En los servicios telegráfico y postal, se concentrará la atención en modernizar su administración y sistemas operativos y contables, para aumentar su productividad y calidad. Se avanzará hacia una administración desconcentrada o descentralizada que permita una operación más ágil y eficiente, vinculada con una política tarifaria que permita la autosuficiencia financiera en la operación y expansión de servicios, o en su caso, identificar claramente el destino de los subsidios.

Los servicios de radio y televisión continuarán ampliando su cobertura en función del desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, que mediante la transmisión vía satélite facilitará la difusión de programas a todo el territorio nacional. Por lo tanto, se dará atención especial a la coordinación con la política de comunicación social.

Se promoverá el desarrollo tecnológico y de la industria nacional de equipos de comunicación y electrónica, en los campos donde el país pueda desarrollar una tecnología de vanguardia. Para ello, se aprovechará racionalmente la capacidad de compra del Estado, y se mejorará la coordinación con otros instrumentos de fomento, con los centros de investigación y desarrollo, con la industria y las entidades responsables de la infraestructura y prestación de servicios de comunicación.

8.13.4. Líneas generales de acción.

8.13.4.1. Infraestructura de telecomunicaciones.

- Instalación del sistema mexicano de satélites compuesto por el lanzamiento de dos satélites y el conjunto de estaciones de enlace en tierra, para la conducción de señales de televisión, telefonía y datos principalmente.
- Modernización y expansión de las redes de microondas, orientando la red federal principalmente para facilitar la conducción de señales de telefonía, además de fortalecer la coordinación y regulación del desarrollo de las redes de telecomunicaciones de las entidades paraestatales y privadas.
- Mejorar los sistemas de control y monitoreo del espacio radioeléctrico.
- Aumentar la calidad de los servicios de comunicación con el exterior, reduciendo triangulaciones indeseables.
- Fortalecer la participación de México en los foros internacionales de comunicaciones, para preservar los intereses nacionales y mejorar la comunicación con el exterior.

8.13.4.2. Prestación de servicios de comunicaciones.

- En el servicio telefónico, se extenderá la red nacional, manteniendo un crecimiento tal que permita reducir la brecha entre oferta y demanda, apoyando el desarrollo de otros servicios como télex y procesamiento remoto de datos. Se continuará la modernización de los sistemas mediante la incorporación de la tecnología digital y se ampliará la oferta de servicios a los sectores de menores ingresos, por medio de las modalidades como teléfono compartido y la telefonía rural.
- Se ampliará la red de transmisión de datos, los servicios de teleinformática en áreas estratégicas y de tele reservaciones además de fomentarse nuevos servicios.
- Los servicios telegráficos se modernizarán y se aumentará su cobertura, aplicando mejoras en los procedimientos administrativos y operativos. Se automatizará el

servicio telegráfico internacional, se analizará e instrumentará la reconfiguración de la red automática nacional, se reducirán los telegramas de servicios, se consolidará la prestación del servicio télex y en general, se fomentará la capacitación de los trabajadores vinculada a una mayor productividad y calidad del servicio.

- El sistema de servicio postal se reorganizarán mediante la mejora de instalaciones y aplicación de modernos procedimientos operativos y administrativos a fin de reducir el tiempo de entrega de la correspondencia; se consolidará la aplicación del código postal, se modernizarán los equipos de transporte terrestre y se mejorará la productividad.
- Se ampliará la cobertura de radio y televisión y se mejorará la regulación en función de las políticas de comunicación social, y para estimular el mercado interno.

8.13.4.3. *Desarrollo tecnológico y capacitación.*

- Se incrementará la capacitación, actualización y desarrollo del personal.
- Se fomentará la vinculación entre el sector y las industrias conexas en función de los programas que se deriven del plan.
- Se instrumentará un programa de mediano plazo para el desarrollo de equipos de comunicación y electrónica para satisfacer las necesidades de los prestadores de servicio.

8.13.4.4. *Institucionales.*

- Se propondrá la actualización de la legislación y reglamentación vigentes en materia de comunicaciones.
- Se definirán procedimientos para establecer, en cada caso, tarifas flexibles, de respuesta amplia y oportuna, que permitan una operación eficiente y expansiones sanas.
- Reforzar los sistemas de información sectorial.

Capítulo Noveno

Política Regional

Sumario.

En este capítulo se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; los Lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la ciudad de México.

La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo la revisión y redistribución de las competencias entre las instancias del gobierno. En lo económico, implica una redistribución geográfica más equitativa, para lo cual se definen como ámbitos

de acción prioritaria, el sistema integral de comunicaciones y transportes, el sistema nacional de abasto y el fomento a la producción a lo largo del territorio nacional. En lo cultural y educativo, debe cumplir con el doble propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas, las oportunidades de su enriquecimiento a través del disfrute de otras manifestaciones culturales.

Se aspira a la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas, sobre todo a las menos desarrolladas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

Las acciones que se señalan para el logro de este objetivo son: mayor vinculación de las economías rurales y urbanas; organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas; elaboración en cada entidad federativa de planes estatales, que consideren sus características particulares y fijen una estrategia de desarrollo específica; dar más vigor al municipio pugnado por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal, establecimiento de Convenios Unidos de Desarrollo, basados en las orientaciones políticas fundamentales del Gobierno actual, que dan respuestas a las necesidades prioritarias de las entidades federativas; equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto, promoviendo la actividad económica en todas las entidades federativas; y, participación social en los programas de desarrollo regional, que deberá fundarse en el concurso amplio y democrático de toda la población.

A fin de sentar las bases para la mejor integración al desarrollo nacional de regiones que por sus recursos y ubicación son estratégicas para el futuro del país, se distinguen grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, deberán converger hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional: Norte, Sureste, Centro-Norte, parte central de la costa del Pacífico, costa del Golfo y centro del país, con acciones específicas para la zona metropolitana. Se precisan Lineamientos generales para la programación del desarrollo de estos grandes espacios, los que deberán orientar la formulación de los programas regionales estratégicos y prioritarios contemplados por la Ley de Planeación.

Se señala, asimismo, que en forma inmediata se formularán los programas relativos a la frontera Norte, el Mar de Cortés, el Sureste y la zona metropolitana de la ciudad de México, por la urgente necesidad de dar un marco de referencia a las acciones que el gobierno está llevando a cabo en estas regiones, para atender la problemática derivada de la crisis económica.

Se propone, posteriormente, una estrategia de redespiegue territorial de las actividades económicas que, por un lado, persigue apoyar en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital de la República y las costas que son ya alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de la ciudad de México y, por el otro, racionalizar y controlar su crecimiento actual.

La estrategia de redespiegue territorial de la economía plantea cuatro líneas de acción:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia el metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el Occidente del país y en el Golfo de México.
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

Finalmente, en el apartado sobre la ciudad de México, después de establecer un diagnóstico sobre su problemática, se señala que el Gobierno del Distrito Federal define como fin esencial procurar condiciones dignas de vida y opciones viables de desarrollo para quien vive en este territorio. Ello se sustenta en siete propósitos: crear las condiciones para una mejor calidad de vida de sus habitantes; proveer mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; mayor participación y organización de la ciudadanía en el planteamiento y solución de sus necesidades; fortalecer los mecanismos que aseguren que las políticas ejecutadas en la ciudad de México sean congruentes y sirvan a los propósitos de la política nacional de desarrollo; promover, desde el interior de la ciudad, la descentralización de la vida nacional; fortalecer la capacidad financiera y de gestión del Departamento del Distrito Federal; e integrar el análisis del desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos.

La estrategia de desarrollo del Distrito Federal se contempla desde una perspectiva amplia, que comprende cuatro puntos fundamentales que son: ámbito urbano; ámbito económico; ámbito social; y política, Gobierno y administración de justicia, señalándose que dicha estrategia se llevará a cabo a través de las siguientes líneas de acción: asentamientos humanos y vivienda; medio ambiente y servicios básicos; transporte público y vialidad; abasto, consumo popular y nutrición; salud y seguridad social; educación y cultura; estructura productiva; política, gobierno y administración de justicia; financiamiento y participación social.

9. Política regional.

La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano, a lo largo del territorio nacional.

La transformación profunda planteada por la Revolución, implicó la necesidad de concentrar esfuerzos. Esta fue condición necesaria para la integración cultural y para el primer impulso industrializado. Sin embargo, esa tendencia ha sido superada y ha agotado sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro Proyecto Nacional.

Las prácticas y mentalidades de la vida nacional sintetizan tanto las aspiraciones de México, como la firme voluntad política de avanzar conforme a nuestra sólida tradición federalista.

La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones fundamentales:

- Desarrollo estatal integral.
- Fortalecimiento Municipal.
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

El desarrollo regional contempla acciones para beneficiar a cada uno de los estados de la República, a partir de las prioridades definidas en la estrategia de desarrollo general en el territorio nacional.

El Plan propone además, los Lineamientos básicos para la elaboración inmediata de los programas de regiones estratégicas como son: Frontera Norte, Mar de Cortéz, Sureste y Zona Metropolitana de la ciudad

9.1. Propósitos y Lineamientos de estrategia.

El desarrollo regional es el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial.

El régimen federal, se fundamenta en la existencia de regiones que presentan características culturales, sociales, políticas y económicas diferentes y que, al coincidir en su historia y compartir valores supremos de soberanía, justicia y libertad, se integran en una sola Nación, siendo la diversidad el principio básico que sustenta y enriquece la unidad.

La descentralización de la vida nacional entendida como propósito político, tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consoliden en el largo plazo.

La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización.

En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado en el artículo 115 Constitucional, la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en este contexto, la Federación asume su función como instancia rectora del desarrollo nacional, procurando la descentralización en diálogo y coordinación con las entidades, en tanto que éstas y los municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento.

En lo económico, la descentralización de la vida nacional, implica una redistribución geográfica más equitativa.

Para ello, se establecen políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio, las actividades productivas, cuidando que las opciones de localización contribuyan efectivamente a distribuir los intercambios en el ámbito regional, para contrarrestar la concentración actual.

Se requiere de un esfuerzo de redespigue territorial de la economía hacia ciudades medias, a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos para que en el mediano plazo puedan incorporar ordenadamente, a nuevas actividades económicas y absorber asentamientos humanos adicionales. Ejemplo de esto, lo constituyen los estados de Baja California, Jalisco y Nuevo León. Se pretende con ello lograr un proceso de desarrollo regional equilibrado dentro de las entidades federativas.

El intercambio de productos entre las diferentes entidades federativas sin su paso obligado por el centro del país, constituye un elemento indispensable para el logro de un desarrollo regional que conjunte a toda la República. Por ello, se define como prioritaria la integración gradual de una red transversal de comunicaciones y transportes, la que favorecerá la descentralización y paralelamente, la integración de mercados regionales alternativos vinculados entre sí y con el mercado mundial.

El Sistema Nacional de Abasto integrará los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización en cada mercado regional, reduciendo la triangulación de productos al ligar zonas de producción con sus áreas de influencia.

El fomento a la producción a lo largo del territorio nacional, pretende generar empleos y establecer las condiciones necesarias para arraigar a las personas en su lugar de origen.

Un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones, no puede darse sin el rompimiento de las tendencias que han generado los actuales desequilibrios regionales, acentuados entre las zonas urbanas y rurales.

En lo administrativo, se avanzará en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, a través de una profunda y permanente revisión de competencias que propicie el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno. En este proceso habrán de ubicarse más adecuadamente los organismos de la Administración Pública Paraestatal, para que contribuyan a los programas de desarrollo regional en las entidades federativas.

La descentralización de la vida cultural y educativa, debe cumplir con el doble propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento, a través del disfrute de otras manifestaciones culturales. Con este objetivo, se han iniciado programas específicos de descentralización de los sectores de educación y salud.

9.2. Líneas de acción para el desarrollo estatal.

La política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que integran la Nación. El propósito básico de esta política es lograr, tanto en lo económico como en lo social, dar plena vigencia al Federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada.

Para alcanzar este propósito, se aspira a la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas, sobre todo a las menos desarrolladas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

Las acciones que se emprenderán para el logro de este objetivo, son las siguientes:

9.2.1 Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas.

La relación campo-ciudad será punto de partida para emprender una política de desarrollo estatal integral. El Estado Mexicano, como rector del desarrollo, aspira a dar coherencia y complementariedad a las actividades rurales y urbanas, impulsando de manera decidida la creación de vínculos que les permita realizar un mejor intercambio de sus productos y servicios.

En este sentido, el Plan propone en otro de sus apartados, la creación de centros agroindustriales que se aboquen a la fabricación de productos necesarios para el consumo básico de los habitantes de las distintas regiones del país. Para ello, se considera necesario atender las características propias de cada región, impulsando el desarrollo de ramas de la agricultura y de la industria, que tengan un impacto directo en beneficio de los mercados regionales e impulsen las economías locales.

Esta concepción no se basa en la realización de grandes proyectos, sino en la asignación más racional de los recursos, asimismo, se busca arraigar productivamente a la población en su lugar de origen. Se pretende incorporar dentro de sistemas organizados de producción y servicios, a la mayoría de la población rural que se encuentra dispersa en el territorio nacional.

9.2.2. Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Atendiendo a la soberanía de los estados, el Plan prevé la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas, cuyo funcionamiento sea congruente con el de los otros elementos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática como son la planeación global y sectorial de la Administración Pública Federal.

Los sistemas estatales de planeación democrática responden al propósito de que sean las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo. Para esto, será necesario convenir acciones con la Federación que, aprovechando las ventajas propias de cada entidad, permitan descentralizar las actividades económicas y sociales, bajo un enfoque integral y congruente con la estrategia nacional.

En el marco de la estrategia de desarrollo, se establecerán las normas para elaborar las propuestas anuales de inversión federal en las entidades federativas. Las propuestas que los sectores hagan deberán ser congruentes con el objetivo y políticas de desarrollo estatal y con lo establecido en el correspondiente Plan de Desarrollo Estatal.

Corresponde también a los sistemas estatales de planeación la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales y/o subregionales. Todos ellos serán instrumentados a través de programas operativos anuales, que contemplen los compromisos concertados de los sectores social y privado, con una visión de mediano y largo plazos.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), constituye la base de la estructura orgánica institucional del sistema con una doble función; ser foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisión. En él se establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinándose el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las que habrán de reflejarse en las propuestas de inversión federal que se realicen anualmente. Por otra parte, concierta y coordina la planeación sectorial, multisectorial y regional, en congruencia con los Lineamientos básicos del Plan Estatal de Desarrollo.

9.2.3. Planes Estatales de Desarrollo.

Los planes estatales serán los instrumentos que elabore cada entidad federativa considerando sus características particulares, fijándose una estrategia de desarrollos específicos para cada estado, adecuándose siempre de manera congruente a los propósitos nacionales.

A su vez, los objetivos del desarrollo nacional y en el ámbito estatal, habrán de compatibilizarse con las prioridades y metas de cada una de las entidades federativas los planes establecerán los objetivos, metas, así como las estrategias e instrumentos que habrán de cumplirse y operar en el corto y mediano plazos.

Las metas sectoriales de alcance estatal de la Administración Pública Federal, se armonizarán con las actividades estatales y municipales, las que preverán los impactos que la programación institucional de orden federal, genera en las entidades federativas.

Los sectores federales responsables de la normatividad técnica de las acciones, proporcionarán en los ámbitos estatales la información técnica y presupuestaria oportunamente y delegarán, en forma progresiva a sus instancias locales, funciones que les permitan una mayor y mejor toma de decisiones para el desarrollo estatal.

9.2.4. Fortalecimiento municipal.

Para lograr un desarrollo estatal integral, es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal, se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como dando impulso para lograr un incremento en su capacidad recaudatoria, de acuerdo a las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo además, al municipio en un verdadero promotor del desarrollo.

9.2.5. Convenio de Desarrollo.

El Convenio Único de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual Gobierno, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas.

Este instrumento establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

Este proceso incluye, en su primera etapa, la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la integración del Sistema Nacional de Salud, que contempla la transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de salud pública en los niveles preventivo y curativo.

La estrategia del Plan se apoya en los programas que, mediante el Convenio, significan transferencias de recursos para la operación regional, como son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI)
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programa de Atención a Zonas Marginadas
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Para que la planeación del desarrollo estatal sea integral, se requiere aprovechar la experiencia hasta ahora lograda, buscando que los programas federales de alcance regional, estatal y municipal, se incorporen paulatinamente al marco del Convenio.

9.2.6. Programación - presupuestación del gasto regional.

Con el fin de reordenar la economía nacional, se hace necesario equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto promoviendo la actividad económica en todas las entidades federativas, en función de las necesidades menos favorecidas, de manera tal que disminuyan las desigualdades regionales.

La asignación del gasto regional estará determinada por la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población, propiciando así una mayor participación de los sujetos del desarrollo y una menor intervención del gobierno federal en la determinación de las demandas locales.

Para ello, es necesaria que en materia de salud, educación, empleo y vivienda, las metas nacionales sean constituidas fundamentalmente por el agregado de las necesidades estatales, procurando aumentar su cobertura y de acuerdo con las disponibilidades de recursos.

Por lo que corresponde a las metas nacionales en materia agropecuaria, forestal, turística, industrial y pesquera, se desagregarán a nivel estatal de acuerdo a las prioridades y potencialidades de cada una de las entidades federativas.

En obras de infraestructura básica se considerarán las prioridades estatales, precisándolas de acuerdo a los grandes proyectos nacionales y a los impactos de éstos, en el ámbito regional.

El gasto regional estará orientado a concentrar en ciudades medias y comunidades con adecuada capacidad, los servicios básicos, tales como agua potable, electrificación, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud en puntos geográficos determinados por los gobiernos estatales.

Se mantendrá comunicación permanente con los gobiernos estatales para dar a conocer la inversión y detalle de obras a realizar en los distintos programas de inversión, así como su ubicación municipal.

9.2.7. La participación social en los Programas de Desarrollo Regional.

La planeación no solamente entraña la aplicación de métodos y técnicas adecuadas para alcanzar los objetivos y dar solución a los problemas detectados, sino también y sobre todo, que las acciones comprendidas tengan correspondencia con el contexto social y la problemática particular de la región en cuestión; por ello, implica instrumentar medidas cuyo planteamiento surja del nivel de mayor concreción: de la comunidad.

Es justamente la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la que tiende a responsabilizar al individuo y a la comunidad en su conjunto.

Por lo que se refiere concretamente a la participación de las comunidades, en primera instancia será necesario darles a conocer los canales de comunicación accesibles y reiterar la importancia de su participación en la programación, ejecución y control de las obras en su localidad. Para ello y a fin de incentivar su colaboración, se informará a nivel estatal los montos de inversión autorizados y los detalles de las obras. Para evitar duplicidad, será conveniente que los estados hagan lo mismo con las dependencias federales que actúen en su jurisdicción.

La participación social en todas las etapas de la programación para el desarrollo regional deberá fundarse en el concurso amplio y democrático de toda la población. Es decir, para que la participación trascienda debe surgir de las comunidades, teniendo la población la posibilidad de expresarse y comprometerse.

9.3. Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

En forma interdependiente a la línea estratégica orientada a fomentar el desarrollo estatal integral, se sentarán las bases para la mejor integración en el desarrollo nacional, de regiones que por sus recursos y ubicación son estratégicas para el futuro del país. Para ello, se distinguen grandes espacios, dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, deberán converger hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional: Norte, Sureste, parte central de la Costa del Pacífico y Costa del Golfo.

El centro del país con acciones específicas para la zona metropolitana, será objeto del siguiente apartado de este capítulo.

A continuación se precisan Lineamientos generales para la programación del desarrollo de estos grandes espacios, los que deberán orientar la formulación de los programas regionales estratégicos y prioritarios, contemplados por la Ley de Planeación. En forma inmediata, se formularán los programas relativos a la Frontera Norte, el Mar de Cortés, al Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por la urgente necesidad de dar un marco de referencia

de mediano plazo a las acciones que el gobierno está llevando a cabo en estas regiones, para atender la problemática derivada de la crisis económica.

9.3.1. Norte.

Las estrategias de desarrollo de las regiones del norte se apoyan en políticas comunes de desarrollo fronterizo, de aprovechamiento adecuado, del agua y de una creciente integración de sus mercados, que permitan una expansión autosostenida.

Las ciudades fronterizas han experimentando un acelerado crecimiento durante las últimas décadas, que no ha logrado, sin embargo, diversificar sus economías e integrarlas a la economía nacional. La crisis actual pone de manifiesto la vulnerabilidad de este patrón de crecimiento y sus repercusiones para la economía nacional. Por esta razón, diversificar la economía de la frontera norte y fortalecer su integración con los mercados regionales del interior del país, representa una prioridad nacional. La modificación del tipo de cambio ha resultado ya en una reorientación de la actividad económica fronteriza y en una reactivación del comercio y de los servicios en territorio mexicano, que deben ser aprovechadas con oportunidad, orden y eficiencia para consolidar y perpetuar su efecto.

Se promoverá una diversificación del crecimiento industrial, dando prioridad a actividades con potencial de exportación.

Se fortalecerá, junto con la modernización de la infraestructura comercial, una política de abasto nacional a las ciudades fronterizas. Las regiones del norte habrán de participar, fundamentalmente, en el abastecimiento de productos agropecuarios y agroindustriales. Para ello, se dará prioridad al desarrollo rural en las áreas de influencia de las ciudades fronterizas, de acuerdo con sus posibilidades específicas. El abastecimiento de productos manufactureros, a pesar de la fuerte sustitución de importaciones en la región misma, seguirá realizándose desde el centro del país, en condiciones desventajosas debido a los elevados costos de transporte. Estas dificultades, obligan a complementar la política de abasto nacional a las ciudades fronterizas, con un manejo flexible de permisos y apoyos a la importación de insumos y refacciones.

Las ciudades fronterizas requieren de un importante esfuerzo para reducirlos déficit en infraestructura, vivienda y servicios urbanos y fortalecer las expresiones culturales, tanto las propias a la región como las provenientes del resto del país.

Las regiones del norte presentan una problemática común de particular escasez de agua. Esta escasez hace del manejo de este recurso un pivote obligado de las estrategias de desarrollo regional por este motivo, en forma gradual se dará preferencia a la racionalización del agua en los distritos de riego respecto a la creación de nuevas infraestructuras. Se dará prioridad al desarrollo de tecnologías de irrigación más eficientes, en el marco de un proyecto de transformación de mediano plazo de los ecosistemas áridos. Asimismo, en materia de crecimiento productivo y urbano, se dará preferencia a las funciones de apoyo a la explotación de los recursos naturales renovables y a actividades industriales con consumos moderados de agua.

Las condiciones geográficas y el desarrollo histórico han determinado que, a pesar de un dinamismo considerable, los distintos polos de actividad económica en las regiones del norte, permanezcan poco interrelacionados entre sí.

Las enormes distancias y los elevados costos de las infraestructuras de enlace, aconsejan enmarcar el desarrollo de las regiones del norte en una perspectiva común de mayor integración a largo plazo, tendiente a reducir el predominio actual de los ejes de intercambio norte-sur, que favorecen la vinculación de cada una de ellas con el exterior más que su integración este-oeste.

Será igualmente importante fortalecer economías subregionales situadas en una distancia razonable de la frontera, con perspectivas de interrelación que refuercen su crecimiento y ofrezcan alternativas de crecimientos más racionales a los centros urbanos existentes.

En el marco del programa estratégico del Mar de Cortés, se realizará un esfuerzo especial, orientado a intensificar la explotación nacional de los recursos pesqueros, mineros y turísticos en las costas continental y peninsular, con base en soluciones interdependientes de transporte, de energía y de abastecimiento de agua.

Este programa, también sentará las bases para una explotación sistemática, a largo plazo, de los recursos mineros de la plataforma continental.

A mediano plazo, el desarrollo agrícola y pesquero principalmente en el sur de Sonora y al norte de Sinaloa, permitirá sustentar la integración de un complejo de actividades industriales y de servicios que presentará un primer paso hacia una mayor integración de esta región.

En el norte, una mayor integración requerirá de una considerable ampliación de la base de recursos altamente incorporada, la que se orientará principalmente al desarrollo de la agricultura de temporal, de la explotación forestal y minera en la Sierra Madre Occidental, en Chihuahua, Durango y Zacatecas. También se impulsará el desarrollo de la fruticultura como opción de creación intensiva de empleo.

En el noreste, existen condiciones de integración particularmente favorables dadas por el tamaño económico de Monterrey y las potencialidades agrícola, ganadera, minera e industrial de Coahuila. Las perspectivas de intensificación de la agricultura y las distancias relativamente reducidas, respecto a las ciudades fronterizas, hacen de esta región un espacio productivamente importante del territorio nacional. Resulta necesario aprovechar estas perspectivas en el marco de una política de descentralización regional de su crecimiento.

Particular atención merece la descentralización de la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey hacia el sur del estado, previendo el equipamiento indispensable de las ciudades medias hacia las que se orientará este proceso. En este sentido, destaca el caso particular de Linares en donde son necesarias obras de vialidad e infraestructura básicas.

9.3.2. Sureste.

El Sureste presenta un potencial de recursos humanos y materiales de enorme significación para el país. El aprovechamiento nacional de los recursos naturales, supone un cambio en la concepción misma de éstos que debe traducirse en el desarrollo de tecnología adecuada.

El patrón de desarrollo del sureste en los últimos veinte años ha restringido ya, significativamente, las perspectivas de aprovechamiento adecuado del trópico húmedo. El crecimiento extensivo de la ganadería y la expansión de la frontera agrícola han destruido ya, parte importante de los recursos forestales y provocado un proceso de rápida destrucción de los suelos aptos para la agricultura. El auge petrolero y las grandes obras de infraestructura han dañado el frágil ecosistema de la llanura costera de inundación. El explosivo crecimiento demográfico en las ciudades costeras ha generado fuertes déficit cuya solución en las condiciones de estas zonas tropicales, bajas y pantanosas resulta particularmente difícil.

Además de restringir las posibilidades de aprovechamiento adecuado de los recursos, este patrón de desarrollo es socialmente excluyente, tanto en las áreas en que se concentra, como por los vastos espacios que han quedado al margen del mismo. Por estas razones, debe ser transformado radicalmente a mediano plazo, para prevenir el agotamiento prematuro de las todavía enormes posibilidades de desarrollo de estas regiones.

El ordenamiento del territorio tendrá una gran relevancia en el logro de los objetivos anteriores. Para ello, se adecuarán los criterios de localización de la industria pesada, el tendido de infraestructura física de enlace y el proceso de urbanización en las llanuras costeras de inundación. Además, se racionalizará el crecimiento urbano de las ciudades impactadas por el auge petrolero y se dará prioridad a la provisión de infraestructura, vivienda y servicios.

El desarrollo de esta región, se orientará en forma más directa a elevar el bienestar de la población y a corregir los desequilibrios observados. Para minimizar los efectos nocivos de un crecimiento acelerado es necesario, en el corto plazo, contemplar acciones inmediatas de infraestructura básica, ampliando los servicios de salud y seguridad social. El proceso de integración debe partir de la identificación cultural y el respeto a las manifestaciones de los diversos grupos étnicos, buscando bajo este criterio ampliar la cobertura y calidad de la educación así como dinamizar los programas de alfabetización y educación bilingüe. De igual manera, se debe impulsar la educación técnica, la capacitación y el adiestramiento ligados a la estructura del mercado regional.

Resultará conveniente fomentar una especialización regional de los distintos centros universitarios de los estados del sureste, sumando esfuerzos para desarrollar tecnologías adecuadas de aprovechamiento de los recursos y para preservar y reforzar la identidad cultural de esta región.

Se propiciará una mayor integración económica y física entre las regiones del sureste, aprovechando los efectos indirectos del crecimiento del petróleo y del turismo, particularmente, en materia de integración industrial y promoviendo proyectos de desarrollo que son viables básicamente desde la perspectiva de la región en su conjunto. Asimismo, se dará prioridad a los proyectos de infraestructura de transporte que favorezcan la integración física entre dichas regiones.

Se impulsará la regularización de la tenencia de la tierra y de organización de productores para garantizar el desarrollo conjunto de la agricultura y de la ganadería; se apoyará a las comunidades indígenas en la recuperación de formas tradicionales de organización y de desarrollo de nuevas modalidades de aprovechamiento de recursos renovables, especialmente en la zona selvática; se considerará prioritario, junto con la dotación de servicios básicos, el apoyo al autoconsumo para resolver los problemas de desnutrición prevalentes en la zona.

La estrategia de desarrollo del sureste, tendrá una orientación ecológica explícita. Se revisarán los grandes proyectos de drenaje previstos en el área y se estudiará, en cambio, la posibilidad de formación gradual de suelos a largo plazo, mediante un manejo controlado de las inundaciones; se establecerán paralelamente las condiciones para un desarrollo en gran escala de la acuicultura en esta zona. Lo mismo habrá de hacerse con los grandes proyectos hidroeléctricos con el objeto de evitar una mayor destrucción de la selva.

El Plan Chiapas, dado a conocer recientemente, muestra el carácter integral de la planeación estatal que habrán de tener los planes estatales de esta región.

9.3.3. Parte central de la Costa del Pacífico.

Las estrategias del desarrollo de los estados ubicados en la parte central de la costa del Pacífico se coordinarán en función de tres proyectos comunes de desarrollo de integración regional.

En primer lugar, se fomentará una creciente integración entre las distintas subregiones de la franja costera, desde Nayarit hasta Oaxaca.

Se promoverá la integración de circuitos turísticos entre los centros de la costa, con el objeto de incrementar la afluencia de visitantes en cada uno de ellos, entre los que destaca el de Acapulco-Ixtapa.

Se intensificará la explotación de recursos mineros, aprovechando la facilidad de comunicación por cabotaje, a lo largo de la costa y las infraestructuras portuarias e industriales de Lázaro Cárdenas y de Salina Cruz. Por su parte, Manzanillo habrá de consolidar sus funciones comerciales y de servicios convirtiéndose en el puerto principal del centro y occidente del país.

Asimismo, se intensificará la producción de alimentos en distintas áreas costeras aptas para este fin, y reorientará predominantemente al abastecimiento de las ciudades de la costa.

En segundo lugar, se racionalizará e intensificará el desarrollo agroindustrial en las cuencas del Tepalcatepec y del Medio Balsas, orientado al mercado interno y al de exportación a través de Lázaro Cárdenas. Las nuevas infraestructuras de transporte y abasto fomentarán la integración de estas áreas con Guadalajara y con Puebla, evitando en cambio la intensificación de su vinculación con la ciudad de México.

En tercer lugar, se establecerá una estrategia común de apoyo a las comunidades campesinas de las sierras de Guerrero y de Oaxaca, tendientes a racionalizar la explotación de los recursos naturales y a orientarla, en forma más directa, hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de dichas comunidades.

9.3.4. Costa del Golfo.

La región del Golfo presenta características y recursos naturales relevantes, cuenta con infraestructura física considerable, y tradicionalmente ha estado vinculada al desarrollo industrial del país, lo que ha creado condiciones para la capacitación y desarrollo de sus recursos humanos. Estos elementos permiten que dentro de la estrategia de desarrollo regional, se le considere como una alternativa viable dentro de la estrategia de descentralización de la actividad económica de la zona metropolitana.

Sus vínculos y accesibilidad con ciudades del altiplano, permitirán mediante un desarrollo de comunicaciones terrestres adecuado, consolidar en esta región sistemas urbanos independientes de la ciudad de México. El Plan prevé la consolidación de los puestos industriales de Tampico-Altamira y Coatzacoalcos, mediante la orientación de la localización industrial y destacando su ubicación estratégica para el comercio exterior, pero poniendo particular interés en el equilibrio ecológico de estas regiones y en la provisión adecuada de satisfactores básicos a la comunidad.

El Istmo de Tehuantepec tendrá un papel estratégico al lograrse una comunicación directa entre el Sureste y la Costa del Pacífico. Esto permitirá racionalizar el sistema de transporte nacional, al evitar el tránsito por el centro del país de productos con origen o destino en estas regiones.

9.4. Líneas de acción para la zona metropolitana de la ciudad de México.

La reordenación de la zona metropolitana de la ciudad de México representa a nivel nacional el problema más importante por resolver en el mediano plazo, para asegurar un desarrollo regional más equilibrado. Frente a restricciones macroeconómicas que limitarán las grandes inversiones en infraestructura, susceptibles de modificar radicalmente las condiciones del desarrollo regional, deben plantearse objetivos ambiciosos pero con líneas graduales de acción. Así, a la vez que se reafirma el papel fundamental de las costas y, en particular de los puertos industriales, para lograr un desarrollo regional más equilibrado en el largo plazo, el Plan propone para el mediano plazo una estrategia de redespiegue territorial de las actividades económicas que, por un lado, persigue apoyar en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital y las costas, que son ya alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de la ciudad de México y, por el otro, racionalizar y controlar su crecimiento actual.

La estrategia de redesplicue territorial de la economía plantea distintas líneas de acción:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México.
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

9.4.1. *Desconcentración industrial.*

Deberá intensificarse y racionalizarse la desconcentración del crecimiento que se ha iniciado en la última década. Ya se ha logrado un alto grado de desconcentración en lo que respecta a la expansión de capacidad de la industria intermedia pesada, por lo que, en el futuro, dicha desconcentración sólo deberá ser racionalizada, con el objeto de reducir las presiones que estas industrias ejercen sobre el crecimiento urbano en los puertos industriales y en algunas áreas en las que el agua es escasa. En cambio, resulta indispensable lograr resultados mucho más significativos que en el pasado reciente, en lo que respecta a las industrias metalmeccánicas y de bienes de consumo tradicionales, aprovechando los márgenes de flexibilidad existentes en cada caso. la desconcentración de la industria metalmeccánica deberá promoverse aprovechando, adecuadamente, los efectos de atracción de las nuevas grandes plantas terminales, cuya localización será concertada caso por caso con estos propósitos.

La industria de bienes de consumo tradicionales se caracteriza por una elevada proporción de pequeñas empresas altamente dependientes del medio urbano de la ciudad de México por lo que presenta márgenes relativamente más estrechos de desconcentración. Sin embargo, la ampliación de capacidad correspondiente a las grandes empresas de esta rama industrial, puede y debe desconcentrarse en mayor proporción. Se fomentará el crecimiento de estas actividades en áreas urbanas que ya presentan un desarrollo significativo como León, el corredor del Bajío, Guadalajara, Puebla y Tlaxcala, Córdoba y Orizaba entre otras, algunas de las cuales experimentarán también procesos de desconcentración.

Junto con este redesplicue de la actividad industrial se fomentará una redistribución territorial menos desequilibrada de los servicios.

Las funciones de la ciudad de México en la concentración de alimentos para su redistribución a nivel nacional se irán limitando progresivamente sólo al abasto de la metrópoli, en el marco de la política de reorganización del Sistema Nacional de Abasto. Se promoverá el desarrollo de los servicios profesionales y técnicos en las ciudades medias en general y en forma destacada, en las ciudades mayores Guadalajara, Puebla y Monterrey, reforzando el papel de contrapeso de estas ciudades frente a la capital. La descentralización del sector educativo y de salud representa ya pasos importantes en este sentido. Se reformulará el programa de desconcentración de la Administración Pública Federal, vinculando en forma estrecha la desconcentración de instalaciones y de personal a una descentralización de capacidad de decisión y de recursos.

Se programará en forma adecuada la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en las ciudades que participen de manera significativa en la desconcentración de las actividades económicas y de población.

Asimismo, para prevenir el surgimiento de problemas de funcionamiento urbano en estas zonas, se aplicará una estricta política de reordenamiento, racionalizando la localización industrial y la ubicación de áreas habitacionales y de servicios.

9.4.2. Reducción de las migraciones.

Cerca de un 70 por ciento de las migraciones interestatales se origina en los estados de la parte central del país, caracterizado por el predominio de la agricultura campesina y por ciudades medias cuyo crecimiento, hasta el presente, ha sido inhibido por la metrópoli. Con el objeto de frenar las migraciones hacia la zona metropolitana, se buscará reorientarlas hacia ciudades medias e incrementar, significativamente, la capacidad de retención de las regiones expulsoras. De ahí que se promoverá una transformación frontal de la economía rural, ubicada alrededor de centros urbanos pequeños y medianos, tendiente a diversificar el empleo rural y a crear oportunidades de empleo no primario.

Se aprovecharán plenamente a mediano plazo las posibilidades de pequeña irrigación en esta parte del país, se promoverá una reorganización del uso del suelo en los espacios de bajo rendimiento para la agricultura, y se reforzará el papel de estas zonas en el abastecimiento de alimentos para los mercados urbanos de la parte central del país.

9.4.3. Integración de sistemas regionales relativamente independientes de la ciudad de México.

Con el objeto de romper la inercia de organización de la economía del centro del país en torno a la ciudad de México, se fomentará un nuevo esquema de relaciones entre las áreas rurales y las ciudades medias.

Para evitar reforzar la centralidad de la ciudad de México en este nuevo esquema de relaciones, no deberá promoverse a mediano plazo la interdependencia directa del Occidente y el Golfo de México. Por este motivo se contemplará la consolidación de dos sistemas regionales relativamente independientes entre sí, en cada uno de estos espacios.

La región de Occidente incorporará funcionalmente al área tradicional del Bajío y Guadalajara, los centros de Aguascalientes y San Luis Potosí y aprovechará más intensamente el puerto de Manzanillo como punto estratégico para las relaciones con otras regiones y con el exterior.

A su vez, en el subsistema del Golfo se integrarán las economías de los puertos con el área de Puebla-Tlaxcala y se reforzará el papel de esta última como articulación estratégica entre la costa y el altiplano.

En apoyo a esta estrategia, se darán los primeros pasos para reestructurar, la red troncal de transporte y limitar así la posición central de la ciudad de México en los flujos de carga a nivel nacional.

Asimismo, será complementada con acciones para lograr un uso más adecuado y racionalizado del agua.

Dicha racionalización busca asegurar los márgenes requeridos para el crecimiento de las actividades y de la población en estas regiones del país a mediano plazo. Posteriormente, el énfasis de la desconcentración se desplazará hacia las regiones con mayor abundancia de agua.

9.4.4. Racionalizar y controlar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México y de su Periferia.

En forma congruente con la estrategia de desconcentración de la actividad económica se requiere la instrumentación de una política hacia el interior de la zona metropolitana de la ciudad

de México. Esta política deberá restringir en forma severa, pero selectiva, el crecimiento de actividades en la ciudad de México; ofrecer alternativas de empleo y mejores condiciones de vida para la población ya residente; y reordenar el crecimiento urbano. Con ello, se busca redefinir el papel que juega la ciudad de México en el contexto nacional.

Para no lesionar las perspectivas de recuperación de la economía se graduarán en forma selectiva estas restricciones al crecimiento de las actividades de acuerdo con la viabilidad de desconcentración de cada una de ellas. Con este propósito se reducirán gradualmente los subsidios a su operación acercando paulatinamente el precio de los bienes y servicios públicos a su costo real. Se controlará en forma directa la ampliación de las grandes empresas y en caso de actividades altamente contaminantes y consumidoras de agua se procurará su reubicación.

El Sector Público Federal ha dado ya los primeros pasos en este sentido, al prohibir toda expansión futura de la capacidad de producción de las empresas paraestatales en esta zona.

Con el objeto de reducir el subempleo y la marginación en el área, se apoyará a las pequeñas y medianas empresas orientadas a la producción de bienes de consumo final, entre los que destaca la construcción de viviendas. Asimismo, se impulsará el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo agroindustria en los estados de Hidalgo, México y Morelos, ampliando las opciones de ocupación para la fuerza de trabajo no calificada, dando prioridad a las consolidación y desarrollo de cuencas lecheras, a la avicultura, a la producción de forrajes en apoyo a las actividades, y la producción de hortalizas y su industrialización.

A pesar de ser el polo de mayor desarrollo en el país, la zona metropolitana de la ciudad de México presenta todavía graves deficiencias en cuanto a la infraestructura básica, servicios y vivienda.

Por esta razón, se atenderán el déficit actual, dando prioridad a las zonas con mayores carencias, particularmente en el estado de México que ha recibido el mayor impacto de crecimiento demográfico en las últimas décadas. Para ello, se promoverá un paulatino equilibrio en la asignación de la inversión pública federal entre el Distrito Federal y el estado de México.

Se reordenará la urbanización en la zona metropolitana de la ciudad de México y su periferia para albergar en forma adecuada el futuro crecimiento demográfico. Para tales propósitos, se establecerá un control más estricto en el uso del suelo, que evite la especulación, fomente la redensificación y aproveche la infraestructura existente. Asimismo, la provisión de bienes y servicios básicos obedecerá estrictamente a las políticas de uso y destino que se le asignen al suelo urbano; estas normarán también, la ubicación de las nuevas plantas industriales.

Las políticas del transporte, suelo y localización industrial, se considerarán en forma conjunta para lograr la reestructuración del espacio metropolitano. Se dará prioridad al transporte colectivo en toda la zona metropolitana desalentando paulatinamente el uso de vehículos individuales. Se integrará un sistema de transporte colectivo metropolitano que, con base en criterios técnicos, sociales y financieros, combine adecuadamente los diferentes modos, tanto intraurbanos, como suburbanos y foráneos.

El reordenamiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, se fundamentará en un uso más racional del agua, aprovechando en forma eficiente los volúmenes de agua que actualmente se destinan a ella, antes de ejecutar nuevas obras de captación y conducción en bloque. Con este propósito se ajustarán gradualmente las tarifas y se fomentará el tratamiento de aguas residuales, para su reuso. El abastecimiento futuro de agua a la zona metropolitana, no deberá fincarse en el deterioro de los recursos hidráulicos de otras regiones del país.

Por último, se incrementará la capacidad propia del financiamiento del Distrito Federal y de los estados circunvecinos. Con este propósito se reforzará su participación en la captación fiscal uniformando sus políticas. Asimismo, se ajustarán en forma selectiva las tarifas de los servicios públicos a su costo real, para limitar su impacto sobre los sectores sociales más desprotegidos. Sanear las finanzas públicas locales, contribuirá a desalentar la localización de actividades y de población en la metrópoli.

9.5. Líneas de acción para la ciudad de México.

Sede de los tres poderes de la Unión, centro vital del acontecer político y cultural del país y punto de confluencia de gran parte de la actividad económica, la ciudad de México a pesar de su indiscutible situación de privilegio frente al resto del país, sigue siendo un núcleo concentrado con grandes rezagos, desigualdades y distorsiones.

El grado de imbricación e interacción de la ciudad de México en el resto del país, es de tal magnitud, que cada unas de las acciones que se emprendan dentro de sus fronteras y cada una de las decisiones que se difiera, postergue o deje de tomarse, así como la orientación y ritmo que se imprima en su desarrollo, tienen, en el corto o mediano plazo, un impacto determinante en la trayectoria económica, social y aún política del resto del país.

Si bien la ciudad de México ha de constituir uno de los centros nodales en el proceso de descentralización, las acciones han de ser efectivas, sistemáticas y progresivas, y el esfuerzo habrá de dirigirse sobre dos vertientes: la que se refiere a la relación de la ciudad de México con otras regiones del país lo que supone crear en ellas oportunidades de empleo, educación, salud y vivienda, a fin de revertir las tendencias de migración hacia el Distrito Federal, y la relativa a la distribución y reordenamiento de las actividades económicas, los asentamientos humanos, la vivienda, el abasto, la seguridad pública y el resto de los servicios comunitarios y las redes básicas de producción de los mismos, al interior de la propia ciudad.

El reordenamiento del crecimiento urbano, es responsabilidad conjunta del gobierno y la población capitalina, demanda política, acto de justicia y base de racionalidad económica. De su integridad y realismo, y de la concurrencia activa de quienes habitan la ciudad, dependerá que se sienten bases sólidas para avanzar hacia la descentralización de la vida nacional y acceder por esta vía a una sociedad más igualitaria.

9.5.1. Diagnóstico.

La concentración en la capital del país ha sido producto de causas de tipo histórico, político, cultural y geográfico, reforzado por un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la polarización del campo mexicano.

El acelerado crecimiento poblacional que la ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, la hacen figurar entre las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo. Su demografía distorsiona no sólo el perfil de la ciudad sino de todo el país. En tan sólo 1 por ciento del territorio nacional se concentra el 20 por ciento de la población total de México.

El análisis sectorial de la concentración, muestra que actualmente la zona participa con aproximadamente el 37 por ciento del producto interno bruto no agrícola del país; la industria registra el 50 por ciento de la producción nacional, emplea el 45 por ciento de la mano de obra del sector y se integra por el 30 por ciento de sus establecimientos.

De esta forma, buena parte de los recursos nacionales se concentran en la ciudad de México, más allá de lo que es económicamente eficiente en el contexto interregional, haciendo

el proceso de desarrollo innecesariamente lento y costoso, ya que se traduce en las necesidades de realizar grandes inversiones públicas indispensables para atender las necesidades básicas de la población de la zona.

La Ciudad de México es uno de los ejemplos más claros del carácter desigual de nuestro desarrollo. En su interior se reúnen las particularidades más ilustrativas de la modernidad y del atraso en un heterogéneo conjunto de condiciones de vida y de trabajo.

El acelerado crecimiento de la ciudad de México, además de causar desequilibrios a nivel nacional, ha originado fuertes desigualdades sociales en su interior, donde la marginalidad urbana afecta a dos millones de personas. Esta población carece de un ingreso suficiente para solventar sus necesidades básicas, especialmente las de alimentación, vivienda y salud que se traducen en altos niveles de desnutrición y morbilidad, bajos niveles de escolaridad y un *habitat* precario.

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de salud y asistencia social, aún prevalecen condiciones de insuficiencia y desigualdad. La falta de coordinación adecuada de los organismos institucionales ha llevado a concentrar a más de la mitad de los médicos del país en esta capital sin aportar un resultado positivo.

En materia educativa y cultural, la ciudad de México no obstante que posee buena proporción del equipamiento educativo, especialmente a nivel medio y superior, los mejores niveles de información a nivel nacional y un importante equipamiento para la difusión de nuestra cultura sufre las presiones de una creciente demanda educativa, desintegración cultural y, en buena parte de su población analfabetismo funcional, dificultando el camino para validar nuestras tradiciones culturales.

El encarecimiento de productos alimenticios básicos, producto de un abasto ineficiente, limita el acceso a una adecuada alimentación de parte importante de la población capitalina. Los problemas se manifiestan básicamente en sistemas de acopio y distribución ineficientes, lo que se ha traducido en claras prácticas de acaparamiento oligopólico, en la introducción anárquica de los abastos y en la ausencia de mecanismos de financiamiento y organización para el productor original, el distribuidor final y el consumidor.

El pequeño comercio opera con deficiente organización e instalaciones inadecuadas, siendo éste el que tiene mayor cobertura de atención a la población de menores ingresos, esta situación contrasta con la existencia de modernos centros comerciales bien organizados, con posibilidades de crédito y amplios márgenes de ganancia.

En materia de vivienda la situación actual es grave. Aunque para 1980 una proporción significativa de las viviendas eran propias, los índices de hacinamiento alcanzaban un total de 6 habitantes por cuarto. Más del 40 por ciento del total de la población se ubica en asentamientos irregulares; el marco legislativo que los regula está formado por disposiciones que carecen de coherencia, es obsoleto y con dispersión de propósitos.

La seguridad y la justicia se tornan puntos neurálgicos en la vida cotidiana de la urbe. En lo que respecta a la administración de la justicia, ésta no es todo lo eficaz que se requiere y predomina una excesiva centralización, ocasionando problemas serios de rezago administrativo. Asimismo, la inseguridad pública es otro aspecto de central relevancia, que requiere ser atendido para hacer segura y justa la vida urbana.

Entre los principales problemas que enfrenta la ciudad, destacan la especulación del suelo, la escasez de aguy la falta de un transporte público eficiente.

La fuerte presión demográfica en la ciudad de México ha incidido en una falta de control efectivo sobre el uso y destino del suelo urbano la mancha urbana ha devorado, día a día, grandes extensiones de tierra agrícola.

Lo anterior, aunado a la ausencia de un marco jurídico-administrativo orientado a preservar la función social de la tierra en el desarrollo urbano, ha favorecido las tendencias especulativas, limitando la eficiencia de acciones encaminadas a un uso racional y redistributivo de este escaso recurso.

El abastecimiento de agua en la Ciudad de México afronta dos problemas principales: por un lado, los recursos hidráulicos del valle de México son insuficientes para satisfacer sus diferentes usos, por lo que ha sido necesario sobreexplotar el acuífero y recurrir a otras fuentes de abastecimiento, lo que ha provocado serios problemas de carácter socioeconómico, de calidad de agua y de seguridad en estructuras hidráulicas.

Aunado a lo anterior, se presentan deficiencias en la operación del sistema de suministro del agua como son: pérdidas en la red; falta de personal capacitado, crecimiento del área urbana en zonas de difícil acceso, el desperdicio de recursos que hacen los propios usuarios del sistema y la disminución de caudales en las fuentes de abastecimiento durante el estiaje.

El transporte en la ciudad de México se caracteriza por la falta de una planeación integral de sus diversas modalidades, lo que aumenta el tiempo necesario para el desplazamiento, con el desgaste físico y la alteración de los usuarios que esto implica. Asimismo, ha estimulado el uso desmedido de transporte individual, lo que genera una demanda cada vez mayor de espacios para estacionamiento y vialidad, además de ser un factor preponderante de la contaminación ambiental.

Lo anterior tiene como resultado que el 15 por ciento del ingreso familiar se destine a transporte; el 40 por ciento del consumo de energéticos tenga el mismo destino que el trabajador se vea obligado a utilizar el 30 por ciento de su tiempo para desplazarse. Los subsidios que se canalizan al transporte urbano son crecientes y están incrementando el déficit del sector público.

El deterioro de la calidad del medio ambiente de la ciudad de México se ha convertido en un problema de salud para sus habitantes; se emiten diariamente a la atmósfera metropolitana 11 mil toneladas de contaminantes, productos de más de 2 millones de vehículos y de 40 giros industriales. Por otra parte, el 33 por ciento de los auto motores emiten ruidos que sobrepasan los 90 decibeles, cuando el límite de tolerancia humana es 80.

Además, los ríos más importantes de la cuenca del valle de México conducen aguas negras y todos los lagos y embalses de la región se encuentran severamente contaminados, al recibir y almacenar aguas residuales sin tratamiento. Cada día se generan más de 10 mil toneladas de basura, recolectándose una gran parte e incinerándose sin control a cielo abierto el resto. Se estima que en la ciudad de México hay 2.4 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, siendo el mínimo recomendable de 9 metros cuadrados por habitante; cada año se desforestan mil hectáreas del valle de México.

El esquema financiero del Departamento del Distrito Federal, se ha caracterizado por una creciente dependencia de ingresos extraordinarios para equiparar el ritmo de crecimiento que ha presentado su gasto.

Lo anterior ha provocado, entre otras cosas, que la deuda del Departamento se haya incrementado fuertemente. En tan sólo cinco años esta aumentó en trece veces, pasando de 16 mil millones de pesos en 1977 a 213 mil millones de pesos en 1982.

El ritmo de crecimiento del gasto del Departamento del Distrito Federal se ha intensificado como consecuencia de una acción decidida para resolver los problemas del desarrollo urbano y como única respuesta a necesidades largamente soslayadas, así como por los incrementos en los costos de los bienes y servicios debidos al proceso inflacionario. Sin embargo a esta situación se agrega la inadecuada planeación financiera del gasto del sector, así como también al crecimiento de la deuda a pagar, debido a un sistema de ingresos propios que ha permanecido estático, perdiendo eficiencia y capacidad de respuesta frente a los objetivos recaudatorios y de carácter instrumental que la dinámica que la ciudad le impone.

9.5.2. *Propósitos.*

El gobierno del Distrito Federal, atendiendo al esquema jurídico que el orden Constitucional confiere y a los lineamientos y compromisos del Gobierno de la República, define como fin esencial, procurar condiciones dignas de vida y opciones viables de desarrollo para quien vive en este territorio.

Este fin esencial se sustenta en siete propósitos para el desarrollo del Distrito Federal, mismos que se interrelacionan, se apoyan y fortalecen entre sí.

- Crear condiciones para mejorar la calidad de la vida de sus habitantes, mediante una acción más eficaz en los aspectos relativos a la ecología, la salud, la educación, la seguridad pública, la cultura, los servicios públicos y el transporte.
- Proveer de mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto.
- Lograr lo anterior con una mayor participación y organización de la ciudadanía en el planteamiento y la solución de sus necesidades.
- Fortalecer los mecanismos que aseguren que las políticas ejecutadas en la ciudad de México sean congruentes y sirvan a los propósitos de una política nacional de desarrollo.
- Promover, desde el interior de la ciudad, la descentralización de la vida nacional, contribuyendo así al logro de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, en congruencia con la capacidad ecológica y económica, tanto de la ciudad como del país.
- Fortalecer la capacidad financiera y de gestión de las autoridades administrativas de la ciudad de México.
- Integrar el análisis del desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos.

9.5.3. *Lineamientos de estrategia.*

El reordenamiento del territorio, aun cuando sólo es alcanzable en el largo plazo, depende del logro de algunos objetivos esenciales en el mediano plazo. Por ello, romper la inercia de crecimiento de la ciudad de México y reorientar su preeminencia económica y social, representan un reto muy importante de nuestro desarrollo urbano.

La estrategia de desarrollo del Distrito Federal se contempla desde una perspectiva amplia que comprende cuatro puntos fundamentales que son: ámbito urbano, ámbito económico, ámbito social y político, gobierno y administración de justicia.

En materia de desarrollo urbano, la reordenación de su crecimiento se abordará con una visión realista e integra, en apego a la necesaria congruencia con los objetivos del desarrollo

nacional y con la firme decisión de que el progreso de la zona no se logre a expensas de generar rezagos o desequilibrios en otras regiones del país.

Se parte de una concepción de urbanización ordenada y controlada que exige la regulación del uso y destino del suelo urbano como condición para evitar la anarquía de los asentamientos humanos, y sentar las bases para una política de vivienda popular, de preservación de las tierras aptas para uso agrícola y forestal que coadyuven al mejoramiento del medio ambiente.

En materia de desarrollo económico, se buscará cimentar las bases que habrán de conducir en el mediano y largo plazos a una verdadera e irreversible descentralización y desconcentración de la actividad económica, a fin de situar el desarrollo económico en el marco del desarrollo social, mediante la regulación y modificación de la estructura productiva en forma gradual para que no repercuta negativamente en el crecimiento de la economía urbana y nacional.

Al respecto, se establecerán medidas que orienten la actividad industrial en forma selectiva, se alentarán aquellas que sean congruentes con el crecimiento eficiente de la ciudad, y paralelamente se crearán ventajas comparativas en regiones prioritarias del país, tal como se estipula en la política regional del Plan.

En materia de desarrollo social, se pretende disminuir los elevados índices de rezago y pobreza. Son básicos, la reducción y el control del crecimiento demográfico para estar en posición real de satisfacer las necesidades esenciales de todos los habitantes de la ciudad de México. Esto implica no sólo frenar la migración, sino revertirla, para lograr un equilibrio en todo el país por medio de la descentralización de la vida nacional.

Se buscará incrementar la dotación de servicios de salud y beneficio social en las áreas marginadas y suburbanas mediante una estrategia multisectorial en aspectos nutricionales, de prevención y de higiene. Esta tarea deberá realizarse coordinando los servicios que presta el Departamento del Distrito Federal, con los objetivos y políticas del Sistema Nacional de Salud. Este mecanismo, consistirá en la máxima optimización de la capacidad instalada.

En materia de política, gobierno y administración de justicia, con el fin de proporcionar a la población la oportunidad de ejercer una vida ciudadana activa y participativa, para la solución compartida de los problemas de la metrópoli, se enfatizará la democratización de los canales de participación popular para atender oportunamente las prioridades que demanda la población de la ciudad de México.

Además, se pretende establecer una política de comunicación social permanente con los ciudadanos, que los mantenga informados sobre la congruente gestión política, económica y administrativa de la entidad en el marco de nuestra democracia.

La administración de justicia exige una conducta ejemplar de los funcionarios y empleados que la imparten.

Tal conducta debe ser honesta, limpia, y debe suponer una correcta aplicación del Derecho. Hay que ganarse la confianza del pueblo mediante autoridades justas y serviciales. Se luchará contra los abusos y los vicios, que denigran a quienes los cometen. Al mismo tiempo, debe fortalecerse la carrera judicial y elevarse la calidad de la enseñanza del Derecho.

9.5.4. Líneas generales de acción.

La estrategia de la ciudad de México se llevará a cabo a través de las siguientes líneas de acción.

9.5.4.1. Asentamientos humanos y vivienda.

Se evitará que el fenómeno de crecimiento urbano desordenado rebase la acción rectora del

gobierno, requiriéndose fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades y diseñar mecanismos para una mayor participación ciudadana en la definición, instrumentación y vigilancia en la ejecución de los programas.

El Estado dirigirá sus acciones hacia el ordenamiento y regulación del proceso de desarrollo de la ciudad, instrumentando políticas enérgicas en lo que se refiere al uso y destino del suelo, desaliento de aquellas actividades económicas susceptibles de desconcentrar, así como la eficiente prestación de servicios básicos en un marco de justicia social.

Se instrumentarán las políticas necesarias para sustraer el suelo urbano de la especulación; proporcionar la urbanización indispensable y avanzar en la promoción de mecanismos de autoconstrucción, así como reforzar los sistemas de crédito para la adquisición de materiales de construcción para los estratos marginados de la población y reestablecer la capacidad de financiamiento para la construcción de vivienda popular, deteriorada por la inflación. Además, se promoverá la construcción de vivienda en renta con opción de compra que permita estimular el ahorro social.

9.5.4.2. Medio ambiente y servicios básicos.

Para el mejoramiento del medio ambiente, se buscará usar los instrumentos de comunicación masiva para inducir una conciencia ecológica en la población, fortalecer todos los programas especiales de educación ambiental y revisar permanentemente las normas legales y administrativas que rigen esta materia.

Considerar el problema de la contaminación de nuestra ciudad en el contexto general del desarrollo nacional; idear medidas más enérgicas para impedir el crecimiento acelerado de la ciudad y reforzar, en forma drástica y decidida, la aplicación de leyes y reglamentos para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Se persigue aprovechar en la mejor forma posible la capacidad instalada para la satisfacción de las necesidades prioritarias, a través de la dotación del suministro de agua potable a las colonias populares y zonas marginadas de la ciudad, del establecimiento de políticas para el uso racional del líquido, del fomento en las zonas más necesitadas de la ciudad, de la participación ciudadana para la coordinación en los trabajos de drenaje sanitario, el impulso a la creación de un sistema integral de recolección de basura, regularizando, y coordinando horarios y rutas a nivel delegacional y la instrumentación de un programa permanente que estudie la situación de las zonas urbanas y suburbanas para la instalación y conservación de los servicios públicos de alumbrado y pavimentación.

9.5.4.3. Transporte público y vialidad.

En esta materia, se procederá a la creación de un sistema integral de vialidad y transporte urbano colectivo, que considere el área metropolitana como un todo único para llevar a cabo la planeación y operación del mismo; se dará prioridad a la transportación masiva, operando el sistema público y su infraestructura en forma descentralizada y tendiendo a la autosuficiencia.

9.5.4.4. Abasto, consumo popular y nutrición.

Se impulsará el sistema de abasto popular con la creación de la infraestructura necesaria, el reforzamiento de sus servicios auxiliares de transporte, financiamiento e información, y el cuidado de las funciones de regulación y control de los mecanismos de mercado para evitar los fenómenos de corrupción y usura comercial; asimismo, se fortalecerá la organización de productores y de cooperativas de consumo popular. Este sistema deberá estimular la producción y

favorecer el nivel de consumo de la población del Distrito Federal, apoyando el funcionamiento del Sistema Nacional de Abasto. El manejo de la nueva central de abasto, se realizará en el marco de esta política.

Se fortalecerá la organización del sector agropecuario y forestal e impulsará su desarrollo para que cumpla con un doble propósito: crear condiciones para el trabajo productivo y contribuir a mantener el equilibrio ecológico.

9.5.4.5. Salud y seguridad social.

En salud y beneficio social se buscará crear un sistema coordinado e integral de los servicios que prestan las entidades públicas, aprovechar mejor la capacidad instalada para mejorar la eficiencia general del servicio del sector salud y atacar a fondo los problemas de hacinamiento que afectan a una gran proporción de las colonias populares, dar a los ciudadanos acceso a facilidades reales para el uso de su tiempo libre, mediante la ampliación de las oportunidades de turismo social.

En cuanto al desarrollo social, éste será posible mediante la atención prioritaria de los grupos marginados, acercándolos a niveles adecuados de bienestar, proveyendo las condiciones para que tengan acceso a oportunidades de empleo decoroso, haciendo más eficiente, la operación de los servicios públicos.

9.5.4.6. Educación y cultura.

En educación y cultura se pretende enfatizar el contenido de los programas educativos, la formación ética y política del educando, mantener permanentemente actualizado el sistema educativo, desconcentrar los servicios de educación superior, capacitación y adiestramiento, y considerar el sistema educativo del área metropolitana como una unidad.

9.5.4.7. Estructura productiva.

En primer lugar, deberá integrarse el análisis del desarrollo del Distrito Federal con el de los gobiernos de los estados circunvecinos, para hacerle frente en forma integral, al problema de la zona metropolitana de la capital de la República.

Se deberán fortalecer los mecanismos que aseguren la utilización de la capacidad instalada y el aumento de la productividad de la pequeña y mediana industria, mediante el apoyo a la organización y a la capacitación de la mano de obra disponible; se deberá impulsar también la integración de la industria manufacturera, evaluando sus implicaciones económicas y sociales en el contexto de la prioridad nacional de equilibrar el desarrollo regional, todo ello dentro de un marco de generación de empleos permanentes.

9.5.4.8 Política, gobierno y administración de justicia.

En relación a los aspectos de política, gobierno y administración de justicia, se fortalecerá la seguridad jurídica por medio de la reestructuración del aparato de impartición de justicia, profesionalismo y depurando los sistemas de seguridad pública y de administración de justicia, ya que es en ella donde radica la base de la confianza entre autoridades y ciudadanos.

Es necesario reestructurar los programas de capacitación y adiestramiento existentes y la puesta en marcha de otros que conlleve a impulsar la formación y el desarrollo profesional de la carrera policial en un marco de responsabilidad, honestidad y lealtad institucional, congruente con los imperativos de modernización y renovación moral.

Se buscará la reordenación de atribuciones a la administración pública para que adapten sus estructuras a la realización del proceso de convenir, intersectorialmente, la toma de decisiones y adecuar la capacidad gestora de las instituciones públicas y sociales, de tal manera que hagan efectiva y corresponsable su acción con el sector social y privado en el marco de nuestra economía mixta, asegurando una participación eficaz.

9.5.4.9. Financiamiento.

Un sistema de planeación apropiado a nuestras estructuras y necesidades de acción, debe considerar en forma realista, el origen y destino de los recursos financieros.

El esquema financiero del Distrito Federal, deberá sujetarse a un criterio de orden y selectividad de los gastos que se realicen y al mismo tiempo proporcionar una mayor captación de ingresos. En términos reales los ingresos del Departamento del Distrito Federal han venido contrayéndose. En los últimos años, los participantes federales han ido en aumento, aunque insuficientemente. De ahí el endeudamiento tan grave en que se ha incurrido, cuya liquidación y servicios rebasa las capacidades financieras del Departamento del Distrito Federal.

En nuestra ciudad capital, los cuantiosos subsidios a servicios públicos entre los que destacan el agua y el transporte, han contribuido también de manera importante al grave deterioro de las finanzas públicas locales.

En el caso particular del agua, los subsidios han llevado a la injusta situación de despilfarro irresponsable en ciertas áreas de la ciudad, cuando cientos de miles de marginados capitalinos carecen de ella. Dichos subsidios deberán ser gradualmente eliminados, sobre todo en los casos donde el volumen de consumo rebase el nivel mínimo necesario.

Sobre el particular, cabe señalar que de fijarse tarifas y precios adecuados a las condiciones socioeconómicas de las mayorías, habría generación apropiada de recursos que permitiría hacer eficientes los servicios pagados, hecho que podría extenderse a los no pagados directamente como son por ejemplo, la recolección de basura, el alumbrado público, la seguridad social y drenaje, entre otros. Es de enfatizar que estas medidas tendrán que ser instrumentadas progresivamente, pues la creciente problemática de la ciudad absorbe cada día más recursos que no pueden ser actualmente generados a un ritmo y volumen apropiados.

Por lo que respecta a ingresos propios de la ciudad, se realizará un esfuerzo para que, con apego estricto a los principios de equidad y proporcionalidad, se fortalezcan los impuestos, productos, derechos y aprovechamiento de competencia local. El impuesto predial bien administrativo y actualizado deberá figurar como una de las principales fuentes locales de financiamiento.

La estructura orgánico-funcional tiene marcadas influencias negativas en el desempeño de los recursos financieros al estar constituido el Departamento del Distrito Federal en un sector central, 16 Delegaciones y un sinnúmero de organismos desconcentrados y de participación estatal. Al respecto, la modernización de la administración pública del Departamento del Distrito Federal que contempla una mayor eficiencia en el manejo del aparato recaudatorio, habrá de incidir en la disminución de costos y en el incremento de la recaudación.

La composición y monto de la deuda pública requieren de una atención inmediata. Su disminución o reestructuración a plazos más adecuados son pasos necesarios para el cabal cumplimiento de las acciones a desarrollar por el Departamento del Distrito Federal.

Por lo que respecta al gasto, las erogaciones presupuestales son cada vez más conflictivas. En el ramo de inversiones habrá que reducir en lo posible las no operativas, fomentando

las que sean autosuficientes y productivas. Se apoyará, asimismo, los objetivos del desarrollo social orientando el gasto hacia la provisión de servicios tales como: vivienda, salud, educación y servicios urbanos básicos.

9.5.4.10. Participación social.

De la consulta popular, se deriva el consenso de que es ahora de reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho a convertirse en sujeto activo y decisivo de los actos de gobierno. Por ello, la planeación para el desarrollo del Distrito Federal deberá propugnar por: ampliar los cauces de participación ciudadana en los actos de gobierno; impulsar la participación ciudadana a nivel delegación; articular las necesidades de planeación urbana con las aspiraciones de los ciudadanos; y, apoyar y orientar la acción gubernamental en la participación plena de la sociedad. El logro de una participación social decidida debe ser a través de canales imaginativos y audaces, alejándose de esquemas de participación que no encajan con la dinámica de esta ciudad los mecanismos estarán en relación a la circunstancias del lugar y del tiempo. Así, la instrumentación de los objetivos y estrategias de desarrollo del Distrito Federal, se basarán en una vigorosa campaña de concientización en escuelas, barrios, organizaciones sociales, sindicatos y gremios, para llevarles en forma realista la complejidad de los problemas de esta ciudad, tanto los ecológicos como los de carácter económico y de servicios. Se buscará integrar en la conciencia del capitalino la necesidad absoluta de su activa participación en la resolución práctica de estos problemas. Los servidores públicos del gobierno de la ciudad serán responsables, principalmente por la vía del ejemplo, del sentido corresponsable de esta política. Nadie conoce mejor los problemas de esta ciudad que quienes los padecen; nadie imagina mejores soluciones que quien puede de ellas beneficiarse. Es en la participación social donde radica la viabilidad real de cualquier solución.

Ahora más que nunca, el gobierno federal está convencido de que solo con el concurso y participación efectiva de sus habitantes, la ciudad de México seguirá adelante, aportando su rigor y entereza al desarrollo y progreso nacionales.

Capítulo Décimo

Participación Social

10. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo incorpora las orientaciones políticas, la estrategia y las líneas de acción para ordenar las decisiones del Estado y dar un marco a la participación de la sociedad. El Plan es responsabilidad del Poder Ejecutivo y es producto de una amplia participación social, efectuada a través de la consulta realizada durante la campaña presidencial y de los Foros de Consulta Popular, instituidos conforme a la Ley de Planeación a partir de febrero pasado.

La participación de la sociedad, importante durante la formulación del plan, es fundamental para ejecutarlo con éxito. El Gobierno debe coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia; sin embargo, es necesario que a sus acciones se sumen las de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer la crisis y establecer sobre base firme y diferente el desarrollo económico y social del país, lo que permitirá lograr los objetivos nacionales.

En el proceso de planeación, la instrumentación y ejecución del Plan constituye la etapa más difícil, particularmente en la situación que vive el país.

Las acciones del plan se instrumentarán a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación; la obligatoria, para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno Federal realice con los gobiernos de los estados; la de inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares, y la de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. A través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan Nacional y se concreta la participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

10.1. Vertiente obligatoria.

El Plan reviste carácter obligatorio para la Administración Pública Federal. Para cumplir sus lineamientos, ésta tendrá que renovar sus prácticas cotidianas, adecuar sus procedimientos al proceso de planeación y reforzar la disciplina en la ejecución de sus acciones.

Los lineamientos del Plan, en este caso, serán traducidos en acciones y metas concretas a través de los programas sectoriales de mediano plazo y los programas operativos anuales. Como lo marca la Ley, los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades paraestatales deberán elaborar programas institucionales que contendrán previsiones para cumplir con los objetivos del Plan y los programas sectoriales, de acuerdo al área o actividad de que se trate.

Las acciones que compete ejecutar a la Administración Pública Federal, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, serán precisadas anualmente a través de programas operativos donde se establecerán las acciones concretas, los responsables, los recursos asignados y las metas. Con ello la sociedad podrá conocer el detalle del quehacer público, lo podrá analizar, discutir, modificar en su caso y participar en su ejecución, control y evaluación.

Por tal razón paralelamente al desarrollo e instrumentación de los diferentes programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se generarán en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se llevarán a cabo acciones de modernización administrativa que permitan racionalizar las estructuras y sistemas institucionales adecuándolos a las características de dichos programas.

Así, se formulará, actualizará y fortalecerá el esquema de organización y coordinación sectorial, se revisarán y, en su caso, se eliminarán Comisiones intersecretariales, a fin de articular e integrar la acción de la Administración Pública Federal y lograr que las entidades paraestatales se constituyan en auténticos instrumentos para el logro de los programas sectoriales y en general de las estrategias y políticas de la Planeación Nacional del Desarrollo; con la participación de las representaciones sindicales del Estado, se establecerán las bases que permitan la formación de servidores públicos capaces, con vocación de servicio y comprometidos con las metas nacionales, y que a través de la realización de su trabajo puedan lograr su superación personal y cumplir su responsabilidad de eficiencia y honestidad para con el Estado y la sociedad.

Al tener el Estado la responsabilidad de conducir los instrumentos de la política del desarrollo, deberá aplicarlos de acuerdo a los lineamientos del Plan, evaluarlos permanentemente para determinar su correcta evolución y establecer un diálogo sistemático con la sociedad sobre su ejecución.

Dentro del principio de Planeación Democrática, se integrarán consejos consultivos sobre los más principales del desarrollo y también sobre sus aspectos específicos, que permitan instituir el diálogo y la comunicación entre los diferentes sectores sociales y de ellos con el Estado. De esta manera, el sector público podrá mantenerse adecuadamente informado sobre la opinión de los diversos sectores, establecer mecanismos de colaboración y proceder a modificar los aspectos que así lo requieran. El Estado conserva la responsabilidad de conducir el desarrollo, pero con un diálogo sistemático y permanente con la sociedad.

10.2. Vertiente de coordinación.

La segunda vertiente para la ejecución que prevé la nueva Ley de Planeación, se refiere a las acciones que el Gobierno Federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los de los municipios. En este caso, la Ley contempla los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional del desarrollo, y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación y a la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa y que competen a los diversos órdenes de gobierno.

En esta área la ejecución del Plan se realizará en el marco del Convenio Único de Desarrollo. En los estados y municipios, y de acuerdo a los principios de nuestro régimen federal, se alentará su participación activa dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En cada estado, con pleno respeto a su soberanía, se está apoyando la organización de sistemas estatales de planeación, para que sean las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo. A través de estos sistemas se formulan o actualizan los planes estatales que precisan las características particulares para el desarrollo de cada entidad, en el marco de la estrategia nacional de desarrollo.

Para ello, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo serán el principal mecanismo para la planeación estatal y la coordinación entre órdenes de gobierno. La creciente complejidad y densidad social, le dan relevancia a la participación de la sociedad en cada Estado en las tareas de la planeación. El papel de los Comités será fundamental para alentar la participación a nivel estatal. Nadie conoce mejor los problemas que quien los vive cotidianamente y su opinión expresada en forma responsable debe influir en el diseño de las políticas que le afectan, en el marco de la estrategia nacional y la disponibilidad de recursos. Los Comités Estatales y sus subcomités municipales o subregionales, permitirán integrar la participación de los grupos sociales locales.

Los Comités Estatales y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal convocarán a la participación de los representantes de los diferentes grupos sociales en cada estado, lo que permitirá evaluar los resultados de los planes y programas, fortaleciendo así las actividades que ya se iniciaron con los Foros de Consulta Popular en los órdenes federal y estatal y llevando la consulta hasta el orden municipal.

La programación anual del nivel federal, particularmente en su aspecto presupuestal, tributario y financiero, se vinculará estrechamente a las necesidades y recursos estatales, a través del diálogo sistemático con el sector público federal y con los delegados federales en cada estado, y mediante la coordinación que se establecerá para la integración de los programas regionales.

10.3. Vertientes de inducción y concertación.

En el marco de la tercera vertiente a que se refiere la Ley, los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan. En estos casos podrán ser celebrados contratos y convenios de derecho público. En estos convenios habrá compromisos específicos y serán de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriban. El Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales al celebrar dichos convenios observarán los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

A través de estos convenios, los grupos sociales en general, podrán participar por sí o conjuntamente, con el sector público, en la realización de acciones que inciden directamente sobre aspectos de mutuo interés y que coadyuven al logro de los objetivos del Plan.

Finalmente, en la vertiente de inducción se ubican todas aquellas políticas del gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y las leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

Estas políticas se manejarán de acuerdo con los objetivos, lineamientos y prioridades establecidos en el plan, y precisados con oportunidad en los programas operativos anuales.

10.4. Lineamientos generales.

Dentro de nuestro régimen de libertad, la Constitución garantiza a todo individuo, particulares, profesionistas, obreros, campesinos, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, cooperativistas, el ejercicio de libertades económicas; las libertades de profesión, industria, comercio, trabajo, en tanto no ataquen derechos de terceros y ofenden los derechos de la sociedad; la garantía contra la privación arbitraria de posesiones, propiedades o derechos y el señalamiento de que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización; el reconocimiento de derechos de apropiación y aprovechamiento de bienes y recursos, en el marco del interés público y sin que se de origen a acaparamientos que constituyan ventajas exclusivas indebidas a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Asimismo, la Constitución permite el régimen de concesiones a particulares para el aprovechamiento de bienes nacionales o la prestación regulada de servicios públicos, en el marco de normas de orden público; garantiza el derecho a coaligarse en la defensa de intereses legítimos formando sindicatos o asociaciones profesionales; el derecho de empresarios y trabajadores a participar en la definición de salarios –que deberán ser suficientes para atender las necesidades normales del trabajador y su familia– y de porcentajes de participación en las utilidades de las empresas utilidades que deberán ser razonables y en Comisiones y órganos jurisdiccionales a los que también concurre el Estado.

También están garantizados la libertad de tránsito: el mandato Constitucional de buscar el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; y el régimen de libre concurrencia que mantiene el sistema de mercado, en tanto éste no se distorsione en perjuicio del interés general.

En el marco de estas vertientes y dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución y que reconoce el carácter plural del sistema político que se destacó anteriormente, se presentan a continuación orientaciones generales para diversos sectores sociales, cuya participación en la ejecución del Plan es esencial:

- Una sociedad más justa e igualitaria requiere de nuevas formas de participación y de cooperación del sector social. El Plan Nacional de Desarrollo proporciona elementos para su desenvolvimiento, en los términos que marca el artículo 25 Constitucional: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La participación del movimiento obrero organizado permitirá seguir acrecentando el nivel de vida de los trabajadores a través de los programas y acciones especiales para aumentar el consumo de bienes básicos, la satisfacción de las necesidades esenciales, apoyar las tiendas sindicales, la capacitación para el trabajo, la protección del salario, los comités mixtos de productividad y la organización para la producción y para la defensa del consumo.

La participación social de los campesinos podrá canalizarse a través de asociaciones campesinas, uniendo esfuerzos para contribuir al desarrollo rural integral, mediante el fortalecimiento de sus organizaciones, la participación en programas de provisión de satisfactores básicos, la producción de alimentos y la adecuada distribución de sus beneficios entre los habitantes rurales y urbanos, la creación de agroindustrias, la conservación del medio ambiente y los programas de salud y educación para el medio rural y para la elevación de su bienestar social.

- En el marco de la economía mixta, la Constitución reconoce la necesidad de alentar las actividades del sector privado, con objeto de que cumpla el importante papel que le toca desempeñar en el proceso de desarrollo. La Constitución protege la seguridad, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos. El artículo 25 establece que: “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

El Proyecto Nacional admite todas las formas de propiedad y sus combinaciones, lo que origina una economía mixta nacional pública, privada, social, comunal, ejidal, cooperativa en la que participan las iniciativas pública, social y privada, todas a partir de una función social original y superior.

La propiedad de tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites de nuestro territorio corresponde originalmente a la Nación. Esta tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares estableciendo la propiedad privada, pero con la reserva de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

El sector privado podrá ampliar sus canales existentes de participación y formalizarlos a través de los convenios y contratos que prevé la Ley de Planeación. Las distintas propuestas que plantearon las organizaciones empresariales en los Foros de Consulta Popular serán ahora retomadas en convenios específicos de concertación y en los programas sectoriales correspondientes.

Será necesario que el sector empresarial modernice y actualice sus organizaciones: profundice en el análisis de cada rama industrial, de los procesos de comer-

cialización, los niveles de productividad y eficiencia, las estructuras de costos, la competitividad internacional; y precise su opinión sobre los aspectos tributarios y arancelarios en las decisiones de inversión, entre otros temas relevantes sobre su participación en el desarrollo.

- Los técnicos, profesionistas e investigadores tendrán un papel fundamental en los esfuerzos de la revisión y mejoramiento de los procesos productivos y en la generación de tecnologías que correspondan a la realidad nacional, comprometiendo su inteligencia a su trabajo en reducir la dependencia tecnológica y asegurar el tránsito del país hacia nuevas formas de aprovechamiento de los recursos nacionales. La oportunidad de acceder a niveles de educación superior gracias al esfuerzo de toda la Nación, exige un mayor compromiso gracias al esfuerzo de toda la Nación, exige un mayor compromiso de servir a la comunidad. El apoyo a empresas productoras de bienes y servicios básicos y a los programas de capacitación y la asesoría para integrar a grupos sociales dispersos, constituyen áreas en las que las agrupaciones de profesionales, cada una de acuerdo a su ámbito de acción y especialización, puede contribuir significativamente en el cumplimiento de su función social.
- Las aportaciones que realicen las instituciones educativas en las etapas de ejecución y evaluación del Plan, de acuerdo a su nivel y campo de enseñanza, podrían encauzarse a través de su vinculación más efectiva con el proceso productivo, así como la coordinación con los centros de investigación, apoyando el estudio de los problemas de desarrollo, prestando servicios a comunidades seleccionadas e incorporando a los estudiantes en los planteamientos de soluciones y alternativas a dichos problemas.
- Los medios de comunicación social podrán contribuir al logro de los objetivos de la planeación, en sus distintos niveles, coadyuvando a fortalecer una conciencia solidaria de solución a los problemas, difundiendo los resultados de la planeación y ampliando la expresión de los distintos grupos sociales en las tareas del desarrollo nacional, como interlocutores entre el Estado y la sociedad civil y como conocedores de aspectos de la problemática nacional.
- Los jóvenes que entran al mercado de trabajo, en condiciones difíciles para el país, recibirán nuevas oportunidades para encauzar su dinamismo y sus inquietudes en actividades concretas que beneficien a la comunidad. Su participación en el desarrollo está vinculada al ejercicio del Nacionalismo Revolucionario, al impulso a la educación, particularmente el combate al analfabetismo, a la capacitación, la recreación y el deporte. Su participación será importante en los programas ecológicos para la protección y restauración del medio ambiente.
- La mujer, a través de cada uno de los grupos que han sido mencionados anteriormente, han tenido una participación creciente en la construcción del país y ha sabido abrirse paso en todos los campos del desarrollo. Es preocupación constante de la presente Administración el ofrecer a las mujeres iguales oportunidades en todos los aspectos de la vida nacional. Su participación en la ejecución y evaluación del Plan es de gran importancia pues ya sea como obrera, campesina, empresaria, ama de casa, profesionista o militante partidista, colabora diariamente en el quehacer nacional.

- Los trabajos a favor de la comunidad que como parte de sus actividades normales realizan muchas asociaciones civiles, pueden incorporarse al esfuerzo nacional en diversas áreas que señala el Plan Asociaciones y patronatos en general, podrán unir su capacidad de movilización de sectores de la comunidad para la consecución de los objetivos nacionales.
- Las agrupaciones de vecinos podrán participar en obras de apoyo a la vivienda, prevención de la contaminación y mejoramiento del medio ambiente, suministro de servicios básicos que son actividades que afectan directamente la calidad de la vida de la población.
- Los grupos indígenas tendrán una mayor participación en la planeación estatal y municipal; los organismos respectivos estarán obligados a consultar con las organizaciones indígenas las modalidades y lugares de ejecución de los programas y acciones que en general beneficien o afecten sus condiciones productivas y culturales.
- La participación en las tareas de la planeación nacional abre a los partidos políticos campos de acción importantes. Será un reto a su capacidad para representar y organizar los intereses populares, la posibilidad de contribuir a la solución de los problemas nacionales, hasta el nivel municipal y delegacional.
- Con la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión cuentan con mayores elementos para ejercer sus atribuciones Constitucionales y legales.
- De acuerdo con la Ley, el Poder Legislativo formulará al Ejecutivo las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

La comunidad en general podrá contribuir en el corto plazo a la superación de la crisis, comprometiéndose sus esfuerzos y solidaridad para defender el empleo y las plantas productivas del país; combatir la inflación y enfrentar los embates generados por la inestabilidad económica mundial.

La sociedad en su conjunto deberá hacer un esfuerzo por incrementar el ahorro interno, evitando el consumo suntuario, avanzado hacia un régimen de vida más sobrio, necesario para salir de la crisis y apoyar el desarrollo nacional.

Los compromisos de la sociedad con las acciones del Estado podrán ser precisados, traduciéndose en pactos, en contratos y convenios de acción que se fijarán en torno a programas específicos tal y como lo establece la Ley de Planeación.

Tanto en la ejecución como en la evaluación del Plan la participación de la sociedad será más efectiva en la medida que se realice a través de los programas de mediano y corto plazo que instrumentan el Plan. Los programas operativos, como los documentos que en periodos anuales especifican metas, recursos y responsabilidades, servirán de base para orientar la participación en las tareas de desarrollo. Para apoyar este objetivo en estos programas se definirán en forma precisa las áreas de inducción y concertación con los grupos sociales que han participado a lo largo de las tareas de integración y actualización del Plan y de los propios programas en el proceso de la consulta popular.

3. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.

México, 1989.

Índice

Presentación.

Capítulo I. Balance General: Los Retos y la Oportunidad.

1. Balance general: los retos y la oportunidad.

1.1. Avance en la vida política.

1.2. Contexto Internacional.

1.3. Evolución y situación económica y social.

La política económica.

Los problemas actuales.

Los medios y las oportunidades.

1.4. Aspectos centrales.

Capítulo II. Objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo.

2. Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

2.1. Los objetivos.

2.2. La estrategia: Modernizar a México.

Estructura General de la Estrategia del Plan de Desarrollo 1989 – 1994.

Capítulo III. Soberanía, Seguridad Nacional y

Promoción de los intereses de México en el exterior.

3. Soberanía, Seguridad Nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.

3.1. Política Exterior.

3.1.1. Principios, preceptos y objetivos.

3.1.1.1. Preservación y fortalecimiento de la soberanía.

3.1.1.2. Promoción en el exterior del desarrollo del país.

3.1.1.3. Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.

3.1.1.4. Cooperación internacional.

3.1.1.5. Hacer de la cultura nacional elementos de reafirmación.

3.1.1.6. Promoción de la imagen de México en el mundo.

3.1.2. Estrategias y líneas de acción.

3.1.2.1. Enfoque temático.

3.1.2.2. Enfoque geográfico.

Fronteras.

América Latina y el Caribe.

Países desarrollados.

Cuenca del Pacífico.

Otros países en desarrollo.

3.2. Fuerzas Armadas.

3.2.1. Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional y al desarrollo.

3.2.2. Doctrina militar.

3.2.3. Acciones.

Capítulo IV. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra vida democrática.

4. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra vida democrática.

El Régimen Constitucional y el Acuerdo Nacional para ampliación de la vida democrática.

Democracia y modernización política.

Líneas de estrategia.

4.1. La Preservación del estado de derecho y la Seguridad Nacional.

4.1.1. Respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional.

4.1.2. Reafirmar nuestro nacionalismo.

4.2. Perfeccionamiento de los procesos electorales, ampliación de la participación política.

4.2.1. Perfeccionamiento de los procesos electorales.

4.2.2. Respeto a la voluntad popular.

4.2.3. Vigilancia compartida de los procesos electorales.

4.2.4. Información oportuna y transparente de los resultados electorales.

4.2.5. Garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos.

4.2.6. Acceso a los medios de difusión.

4.2.7. Garantizar el derecho a la manifestación pública.

4.3. Modernización del ejercicio de la autoridad.

4.3.1. División de Poderes.

4.3.2. Relación con el Poder Legislativo.

4.3.3. Aplicación honesta y oportuna de la ley.

4.3.4. Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas.

4.3.5. Fortalecimiento del Pacto Federal.

4.4. Impulso a la concertación y la participación social en la conducción del desarrollo.

4.4.1. Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil.

4.4.2. Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad.

4.4.3. Participación de la mujer y de la juventud.

Capítulo V. Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de Precios.

5. Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.

Los objetivos fundamentales del desarrollo económico.

Condiciones generales para una estrategia económica efectiva.

Líneas generales de estrategia.

5.1. Estabilidad continua de la economía.

Líneas de política.

5.1.1. Política de ingresos públicos.

- 5.1.2. Políticas de gasto público.
- 5.1.3. Políticas monetaria, financiera y crediticia.
- 5.1.4. Política cambiaria.

5.2. Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

Fortalecimiento del ahorro interno.

Términos de intercambio.

Reducción de la transferencia de recursos.

Líneas de política.

- 5.2.1. Políticas para fortalecer el ahorro público.
- 5.2.2. Modernización financiera.
- 5.2.3. Criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

5.3. Modernización económica.

Líneas de política.

- 5.3.1. Modernización del campo.
- 5.3.2. Modernización de la pesca.
- 5.3.3. Uso eficiente de los recursos escasos.
 - 5.3.3.1. El agua elemento vital.
 - 5.3.3.2. Aprovechamiento y conservación de los bosques.
 - 5.3.3.3. Extracción y uso de los hidrocarburos.
 - 5.3.3.4. Minería.
- 5.3.4. Ampliación prioritaria de la infraestructura.
 - 5.3.4.1. Política de comunicaciones y transportes.
 - Modernización de la infraestructura y los servicios de transporte.*
 - Modernización de las telecomunicaciones.*
 - 5.3.4.2. Infraestructura energética.
- 5.3.5. Comercio exterior.
- 5.3.6. Modernización del turismo.
- 5.3.7. Inversión extranjera directa.
- 5.3.8. Adecuación del marco regulador de la actividad económica.
- 5.3.9. Modernización de la empresa pública.
- 5.3.10. Ciencia y tecnología.

Capítulo VI. Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

6. Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Líneas de estrategia.

6.1. Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.

Líneas de política.

6.2. Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.

Líneas de política.

- 6.2.1. Procuración e impartición de justicia.
- 6.2.2. Educación.
- 6.2.3. Salud, asistencia y seguridad social.
 - Elevación de la calidad en los servicios de salud.*
 - Atender las desigualdades sociales.*

Modernizar el sistema de salud.

Descentralizar y mejorar la coordinación de los servicios de salud.

6.2.4. Alimentación y abasto.

6.2.5. Población, desarrollo regional y urbano.

6.2.5.1. Población.

6.2.5.2. Desarrollo regional y urbano.

*Reordenamiento territorial y desconcentración
de las actividades económicas.*

Prestaciones de servicios.

*Impulso a la planeación democrática para el
desarrollo regional y urbano.*

6.2.6. Vivienda y suministro de servicios urbanos.

6.2.6.1. Suelo urbano.

6.2.6.2. Vivienda.

6.2.6.3. Agua potable, alcantarillado y saneamiento.

6.2.6.4. Transporte.

6.2.6.5. Electrificación y telefonía.

6.2.7. Cultura y arte.

6.2.8. Deporte y juventud.

6.2.9. Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México.

6.3. Protección al medio ambiente.

6.3.1. Ordenamiento ecológico.

6.3.2. Recursos naturales.

6.3.3. Impacto ambiental.

6.3.4. Riesgo ambiental.

6.3.5. Agua.

6.3.6. Aire.

6.3.7. Desechos y residuos sólidos.

6.3.8. Marco legal.

6.3.9. Educación y comunicación.

6.3.10. Aprovechamiento de la ciencia y tecnología.

6.3.11. Participación social.

6.3.12. Cooperación internacional.

6.4. Erradicación de la pobreza extrema.

Programa Nacional de Solidaridad.

Líneas de política.

Capítulo VII. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

7. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

7.1. Los Niveles de planeación.

7.2. Programas de mediano plazo.

7.3. Congruencia entre el plan y los programas.

Apéndice. Sobre la evolución esperada de la economía.

Presentación

Cumplo hoy, puntualmente, con la obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al Ejecutivo Federal de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dentro de los primeros seis meses de la Administración, y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. El nuevo Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales. El Plan responde, así, a la obligación; legal y al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la Nación.

Una amplia participación ciudadana a cuya movilización contribuyó, como una instancia de consulta, el Consejo Nacional de Concertación Económica permitió la elaboración del Plan a partir de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades de la población.

Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la Nación transitar al siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar y justicia a todos los mexicanos.

Cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del Plan. Debemos cambiar, para poder mantener la esencia de la Nación, la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones respeta nuestros modos de vida. De nada serviría el cambio si no conservamos a la Nación que somos y heredamos, fortaleciendo una historia de anhelos y luchas en común.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. Hay un ánimo nuevo, genuino, de ampliar los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva. Nuestra vida política necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio, y también la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación. La población actual y la que año con año se incorpora demandan alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano: en breve, un horizonte de progreso personal y familiar. Exigen, además, que no sea efímero. Reclaman que sea equitativo y atienda prioritariamente las necesidades de quienes menos tienen. El cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos todos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad. El cambio es, por eso, indispensable.

El cambio es, también, inevitable. México y las demás naciones del mundo están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

Esas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una Nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo; acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus traiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima. No nos engañemos, en el mundo de hoy el reto a la soberanía de las naciones es formidable. Pero los mexicanos podemos, con sentido crítico, con anticipación informada, con los cambios pertinentes en nuestro sistema de producir y hacer política, pero sobre todo, con patriotismo y talento, hacer del reto una oportunidad y de la amenaza una nueva vida de unidad.

El cambio no sucederá mañana. Se está dando ya, aquí y ahora. Por nuestra historia, por lo que hemos sido capaces de enfrentar y resolver en el pasado, sabemos que la nuestra es una Nación que no se doblega, que está segura de los valores, las tradiciones y la cultura que la identifican y que, por eso, no le teme al cambio. Para que éste le sirva a México deberá servir a fines, y realizarse por medios decididos por los mexicanos; ser conducido por nosotros y para nuestro beneficio y el de las generaciones que nos sucederán. El cambio será un ejercicio de soberanía, será un proceso democrático, será un compromiso popular, será un acto de libertad y desembocará en la justicia.

Al asumir la Presidencia de la República acepté con convicción la alta responsabilidad de conducir a la Nación, con el concurso de todos los mexicanos, hacia la modernización de México. Animado por nuestra gran historia nacional, por nuestro acervo político y cultural, y por la tenacidad y espíritu de lucha del pueblo mexicano, expresé mi fe en que los vientos del cambio nos serían favorables porque nuestro esfuerzo tiene rumbo, y nuestra Nación un proyecto histórico que cumplir.

El primero de diciembre reafirmé que el Presidente de la República actuaría siempre dentro de la ley, con decisión, con respeto y con entusiasmo, para lograr los objetivos de la Nación. La estrategia que nos permitirá alcanzarlos, sensible a lo que demandamos todos los mexicanos e informada para aprovechar la gran transformación mundial, es la modernización de nuestra vida nacional.

Modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar nuestra acción colectiva. Por eso, combina un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad. Concertación, porque busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el decir y el pensar de cada vez más mexicanos influyan sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Ejercicio moderno de la autoridad, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México.

Modernizar a México es también conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, mediante el convencimiento de que cada uno tiene razones para sumar su parte, a la de los demás, con sentido de justicia y respeto. Por lo mismo, la modernización se opone al cuerdo y al privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo. Se opone también a las condiciones de pobreza extrema que hacen nugatorias las libertades y las oportunidades.

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar

la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su que hacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; no para desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo.

Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo fundamental es modernizar a México. Esta es una tarea para todos. Comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación. La modernización del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar, rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante.

Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Precisa los tres acuerdos que propuse a la Nación cuando protesté al cargo de Presidente de la República: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Mediante estos Acuerdos modernizaremos a México. Se han dado ya pasos firmes en su realización.

Desde los primeros días de gobierno invité al diálogo a los partidos políticos y giré instrucciones para facilitar una amplia consulta y discutir las reformas a las instituciones a las prácticas electorales. Hemos sido testigos de una amplia, libre y respetuosa participación de partidos, grupos y ciudadanos interesados en perfeccionar los mecanismos para recoger la voluntad popular.

Se ha procurado la consulta y la participación a través de Consejos que orienten las decisiones de gobierno en todos los ámbitos de su competencia. Se han creado las instancias administrativas para dar mayor protección a los derechos humanos. En ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal, he indultado a todos aquéllos cuyas motivaciones sociales y políticas aunadas a la naturaleza de los delitos cometidos justificaban su inmediata liberación. Asimismo, invité a los gobernadores de los estados a sumarse a esta acción de concordia nacional.

El derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes ha sido respetado escrupulosamente. Se han dado garantías a la seguridad personal de todos aquellos que disienten y quieren elevar su voz a la opinión pública. Los medios de difusión siguen dando pasos en la apertura que dote de eficacia al debate nacional y a la expresión de nuestra diferenciada sociedad. En todo momento se ha mantenido el ejercicio de la autoridad en los cauces de la ley, respetando la división de poderes y la autonomía de los gobiernos, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración.

No he dudado en aplicar la ley, se trate de quien se trate, ni de perseguir el delito e impedir que la sociedad sufra la amenaza o el chantaje de cualquier grupo. Los mexicanos han probado, hasta el sacrificio, su repudio a toda forma de tiranía y sojuzgamiento. Pero igualmente han exigido un Estado que los defienda y les garantice seguridad en sus personas y en sus bienes; que con interés general en mente, promueva un entorno para que todos puedan realizar sus planes familiares y vivir en comunidad.

En lo económico, el enorme esfuerzo que ha hecho el pueblo de México para controlar la inflación cobró un nuevo impulso mediante el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Sus resultados están a la vista. Nos hemos acercado al momento de reiniciar la recuperación económica. La disciplina y la solidaridad hasta hoy mostradas serán el instrumento que asegure un firme, aunque gradual, crecimiento de la economía. De acuerdo con el compromiso adquirido al inicio de mi gestión, se iniciaron de inmediato las negociaciones de la deuda externa mexicana. Los gobiernos y los organismos multilaterales acreedores han reconocido la estrategia de modernización de México y vamos ya en la dirección de reducir la deuda y su servicio y abatir la transferencia de recursos al exterior, en la magnitud que necesitamos los mexicanos para volver a crecer.

Al mismo tiempo, hemos llevado adelante una cuidadosa apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha por los mercados exteriores. Una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de satisfacer las necesidades de la población además, nutre desigualdades y subsidia ganancias indebidas en demérito del interés general. Por ello, hemos puesto en marcha un extenso programa de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, un esfuerzo interno y externo para promover las exportaciones y un nuevo reglamento para la inversión extranjera. Todo ello culminará en una nueva era económica para beneficio de los mexicanos. Aprovecharemos las ventajas de la interrelación económica sin cejar, en ningún momento, en la defensa de nuestra soberanía.

No hay modernización deseable sin una cultura vigorosa, sin creación y recreación artística, sin el ejemplo de la excelencia. Este fin ha inspirado la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La respuesta de la comunidad de intelectuales y artistas, reconocidos y nuevos, han sido muy estimulante. Por su parte, el Consejo Nacional del Deporte busca conjuntar los esfuerzos de sociedad y gobierno, de escuelas y comunidades, para hacer del deporte una práctica cotidiana y un reflejo más fiel de lo que somos capaces. Los niños y los jóvenes encuentran ya oportunidades de práctica sistemática del deporte.

En ningún momento hemos perdido de vista el destino final de nuestras acciones y el esfuerzo: la calidad de vida de nuestros compatriotas, especialmente de aquéllos entre nosotros que vive el intolerable estado de la miseria. Por eso, hemos llevado a cabo programas inmediatos para resolver, con pequeñas obras, grandes angustias en muchas comunidades del país, particularmente las indígenas. Obras de agua potable, caminos, talleres, pozos, escuelas y acceso a servicios de abasto popular, son compromisos cumplidos con quienes viven las carencias concretas de algunas comunidades. Son la única manera de acortar la distancia entre lo que decimos y lo que hacemos. El Programa Nacional de Solidaridad ya se inició. Sabemos por dónde continuar y tener éxito.

Con los trabajadores del campo se han dado grandes pasos para renovar la concertación con organizaciones tradicionales y grupos nuevos. Estamos atentos al abasto de alimentos para toda la Nación. Estamos comprometidos, seguros, de nuestra alianza histórica con los trabajadores de México para proteger, el empleo, cuidar los términos del Pacto e iniciar, con ellos y con los empresarios, la modernización de la planta industrial y la nueva legislación laboral de México para el siglo XXI. Las experiencias de los primeros seis meses de gobierno y la consulta-pública nos abren un sentido más claro del esfuerzo adicional que vamos a realizar y una base realista y sólida a la esperanza colectiva de triunfar.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en

el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercera, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y, cuarto, elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. Podemos hoy proponer los medios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social, y en la acción de México en el exterior.

México modernizará su política internacional con base en los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención en los asuntos internos de los Estados; solución pacífica de las controversias; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; y lucha por la paz y la seguridad internacionales. Busca preservar su soberanía, la integridad de su territorio y el control sobre sus recursos naturales; asegurar su autonomía y, a la vez, apoyar el desarrollo económico, político y social de su pueblo. Busca, asimismo, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, promover la cooperación internacional como instrumento para alcanzar estadios superiores de entendimiento y desarrollo, reafirmar la identidad y ampliar la presencia cultural del país en el mundo. Actuaremos con firmeza, anticipación y eficacia para lograr mejores condiciones para México.

México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios no es condonar la violación de los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente. Actuamos conforme a principios y en defensa del interés nacional.

En Materia económica internacional, el Plan propugna que otros países apliquen al nuestro regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica; y busca ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.

Para proteger los intereses de los mexicanos en el exterior, el Plan propone mejorar la efectividad de las representaciones consulares, coordinar las acciones de diversas entidades del Gobierno Federal que participan en las fronteras, defender los derechos de los trabajadores mexicanos aquí y en los países vecinos, y auspiciar la codificación a nivel mundial de los derechos de los trabajadores migratorios. Vamos a realizar una campaña para promover nuestra cultura a nivel mundial, fomentar los intercambios y establecer estrechos contactos con las comunidades de mexicanos residentes en el exterior.

En cuanto a la paz y armonía globales y hemisféricas, vamos a contribuir activamente en los esfuerzos a favor del desarme, a apoyar los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de paz, a seguir pugnando por la distensión este-oeste y a impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo.

El Plan reitera el reconocimiento de la Nación al inquebrantable compromiso de las Fuerzas Armadas con los ideales y anhelos más profundos de la Patria, con sus trascendentes tareas en la defensa de la seguridad nacional y la integridad territorial. Su modernización las fortalecerá. Daremos impulso a la superación profesional, moral y económica de sus miembros y de sus familias. Seguirán participando con eficacia en las importantes labores de apoyo a la sociedad y en los programas especiales del Gobierno de la República, como es el caso del combate al narcotráfico.

El Plan precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales, y las prácticas que de ellas se desprenden, al nuevo México político. Se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y, dar nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

El Plan precisa la colaboración que el Ejecutivo dará a los Poderes Judicial y Legislativo para que sus trascendentes labores alcancen su más eficaz dimensión. El equilibrio que buscamos es el de poderes fortalecidos en sus funciones, capaces de colaborar porque se saben respetados y apoyados. Debilitar a un poder para fortalecer a otros es debilitar a la Nación. Vigorizar la capacidad de los gobiernos de los estados y de las autoridades municipales no sólo revierte los obstáculos de la centralización, sino que habilita a la Nación para contender con los retos que se dan en todo el país. Asegurar que la acción de toda autoridad sea legal, sea justa, sea transparente, sea razonada, es hacer al Estado responsable frente a los ciudadanos, es hacer al Estado democrático.

México persigue contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales.

Las tres líneas básicas para crecer son: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica. Constituyen, cada una de ellas, procesos permanentes. La primera se refiere a la estabilidad de precios no como un propósito que, una vez alcanzado, se sostiene por sí mismo, sino como un objetivo que requiere de esfuerzos permanentes. En cuanto a la necesidad de recursos, buscamos, más que una cifra fija, la ampliación continua de su disponibilidad para asegurar crecimiento económico sostenido. La modernización es un proceso que no admite interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

En los próximos meses deberemos mantener como prioridad la consolidación de la estabilidad de precios. Hemos alcanzado ya logros notables en materia de control y abatimiento de la inflación. En abril la inflación acumulada en los últimos 12 meses se ubicó por abajo del 20 por ciento, la tasa anual más baja en una década. Esta evolución favorable de los precios se da en un contexto en donde no priva escasez o desabasto. Refleja, por lo tanto, una situación económica favorable, en donde la restricción fiscal, el control monetario y la apertura comercial apoyan un esfuerzo ejemplar de concertación entre sectores.

Sin embargo, mientras no bajen significativamente las tasas reales de interés, no existirán en la economía los recursos necesarios para elevar gradualmente, en términos reales, los márgenes de rentabilidad, los niveles salariales o los precios de garantía. En estos ámbitos debemos actuar con prudencia, en un marco de disciplina general y de flexibilidad concertada. Veamos con sentido de alerta la experiencia de otros países, no semejante pero sí ilustrativa, que intentaron salir en forma brusca y prematura de un período de precios y salarios administrados y se precipitaron a una inflación desbocada. Evitaremos ese escenario por la vía de la concertación y la firme conducción económica.

La segunda línea de estrategia económica es la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. El crecimiento sostenido dependerá del fortalecimiento del ahorro interno, pero en el corto y mediano plazos es preciso disminuir la transferencia de recursos al exterior, para generar el impulso necesario y revertir las condiciones adversas que han prevalecido en los últimos años. En el Plan se proyecta disminuir la transferencia de recursos al exterior, de alrededor del 7 por ciento del producto en los últimos años, a menos del 2 por ciento en promedio durante la presente administración.

Hemos avanzado ya mucho en el proceso de renegociación de la deuda externa. Nuestra posición ha sido firme, siempre a la búsqueda de soluciones de fondo. Internacionalmente se ha reconocido el esfuerzo interno realizado y la pertinencia de nuestro proyecto. El programa económico de México se convirtió en el convenio con el FMI, y no a la inversa. El Banco Mundial ha comprometido recursos para proyectos y sectores prioritarios. Ha culminado la reestructuración de los créditos oficiales bilaterales. Estamos ya en plena negociación con la banca comercial. Los principios planteados por México han sido aceptados. Los mecanismos están ahora en discusión, por su novedad y su complejidad contable, reglamentaria y fiscal. Estamos trabajando para alcanzar pronto un arreglo favorable. Por eso, y porque el bienestar de los mexicanos no se negocia, el Plan toma como premisa esa conclusión de la renegociación en los términos, que el país requiere. El sacrificio realizado, la coherencia de nuestro programa y la razón moral e histórica que nos asiste dan firmeza a nuestra premisa.

Con un importante alivio en las transferencias de recursos al exterior, el país alcanzará gradualmente una etapa de expansión sostenida y autosuficiente, en que un mayor crecimiento significará una mayor tasa de ahorro, la que a su vez estimulará un nuevo crecimiento. Nada de esto será posible sin la perseverancia en corregir los problemas que tienden a reaparecer. Aligerar el peso, de la deuda, por sí mismo, no resuelve los problemas del desarrollo ni autoriza el derroche o relajamiento alguno en la disciplina de las finanzas públicas. El esfuerzo interno por producir más y mejor es indispensable.

La tercera línea de la estrategia es la modernización económica. Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libres de inseguridades, firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes. En particular, el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno; a la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia y un mayor y mejor aprovechamiento del potencial productivo de la tierra.

Con criterios de eficiencia, de estímulo a la iniciativa de los particulares y a la realización de las energías sociales, se atenderá a la modernización de la pesca, del turismo, de la industria y del comercio exterior del país. De fundamental importancia serán las acciones para eliminar, mediante la desregulación, las trabas a las potencialidades del país en estos sectores.

El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Es y seguirá siendo propiedad de todos los mexicanos. Por ser un recurso limitado y por su importancia estratégica, promoveremos su ahorro y utilización más racional. Igualmente, vamos a ampliar la capacidad de generación de electricidad, base de la actividad económica. Para ello, será preciso incrementar los recursos públicos privados y provenientes del exterior en los términos que la ley establece. A mediano plazo se buscará la autosuficiencia financiera, mediante mayor eficiencia operativa y precios adecuados a los costos.

Recuperaremos así el crecimiento económico de manera gradual. Una recuperación súbita se enfrentaría rápidamente a cuellos de botella en el aparato productivo: la falta de recursos en el pasado limitó la capacidad de inversión e impide hoy un crecimiento económico mayor. Se aumentarían, por ello, gradualmente los recursos públicos destinados a la modernización de la infraestructura, pero especialmente se promoverá la participación de los particulares en estas áreas. Por su significación, se atenderá prioritariamente a la modernización del transporte y las comunicaciones, en especial de las telecomunicaciones.

La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo. Simplificar al interior y negociar en el exterior nuestros productos junto con los exportadores será una línea de conducta gubernamental. Se concertarán con los exportadores medidas de promoción y aliento, mediante reuniones frecuentes con ellos para analizar y proponer acciones, evaluar resultados y denunciar desviaciones, buscando dar solución inmediata a los asuntos planteados. Se promoverá la inversión extranjera que ayude a alcanzar los objetivos, del país, mediante financiamiento de la actividad económica, acceso a mercados, tecnología y empleos.

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia a sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

La política económica cuenta, en la concertación, con su aliado más poderoso. En el acuerdo las metas y razones predominan, no los hombres ni los grupos. En la concertación hay una base de respeto inconfundible que es el reconocimiento del otro, de los intereses en juego, de la aportación que cada quien significa para la tarea común. Por eso también, la concertación reconoce que las tareas o son compartidas o se desvirtúan y desvanecen. Propósito y compromiso es la fuerza que transforma el diálogo en realidades, la crisis en estabilidad, la estabilidad en recuperación.

El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejaran en el bienestar colectivo. Por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. La solución perdurable para abrir las opciones de los individuos y los grupos es la creación del empleo y el aumento de la capacidad de compra de los salarios.

El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.

Para apoyar la elevación del nivel de vida, el Plan propone consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar a las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente que fortalezca efectivamente

el poder adquisitivo de los grupos más necesitados y sea intolerante con la más mínima desviación de estos beneficios. Por eso el Plan asigna al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación. Sensibles a la intensidad de las demandas y a las necesidades, enfrentaremos el reto del agua potable y de los servicios sociales en el campo y la ciudad.

Las líneas de acción obligan a dar claridad y eficacia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en toda, sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema del narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía.

El reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe por ello, elevar la calidad de los contenidos que transmite y los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a lo padres de familia, a las comunidades y a los sectores, en su desarrollo. Necesitamos ampliar el aprecio por una cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las empresas y en los centros de investigación. Los talentos los tenemos; démosles oportunidad de florecer. Contar con mexicanos educados, nacionalistas, aptos, sensibles a la cultura y solidarios es la gran tarea de la Nación. Un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida será, fiel a su tradición, su mejor plataforma al futuro.

En materia de salud el Plan define las líneas de acción que nos permitan elevar la calidad de la atención primaria y la prevención, pero, sobre todo, responder a la demanda generalizada por mejor atención y mayor amabilidad en el trato, particularmente cuando se trata de quienes carecen de recursos. Los servicios van a descentralizarse.

Perseveraremos en las políticas de población con respeto a las libertades y las decisiones libres de las parejas. Las perspectivas de una población para el año 2000 de entre 104 y 108 millones de habitantes imponen una extraordinaria presión sobre la producción de alimentos en el campo. La política alimentaria del Plan busca asegurar el abasto en condiciones adecuadas de calidad y precios, sobre todo a los grupos de más bajo nivel de ingresos. Ello requiere, sin duda, del nuevo modo de producir, organizarse y vivir del campo mexicano. Requiere también de un esfuerzo sin paralelo en los sistemas de comercialización internos que simplifiquen e innoven en las cadenas que vinculan al productor y al consumidor.

El Plan, favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo. Atiende, igualmente, la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicios de infraestructura urbana. Para construir las viviendas que necesitamos cada año, la política del país se encauzará a consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, y todas aquellas acciones que faciliten el acceso al crédito para que las familias pueden, por sí mismas, contar con el importante patrimonio de una vivienda digna.

El Plan Nacional de Desarrollo asume entre sus más altas prioridades la protección y restauración del medio ambiente. La calidad de vida, el desarrollo, el nivel de bienestar, el uso efectivo de las libertades adquieren su significado pleno en el respeto al equilibrio natural. Es una forma de respeto a nosotros mismos y a nuestras familias. Es respeto por el futuro de México.

El objetivo fundamental en esta materia es armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contamina-

ción del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías; éstas son las líneas de acción del Plan que cumplen con una obligación histórica y moral con las generaciones futuras.

Pondremos a la Ciudad de México a salvo de la amenaza que pesa sobre su medio ambiente. A ello me comprometo y convoco a una cruzada nacional e internacional para revertir el deterioro en la calidad de su aire y restaurar la limpieza que antaño hizo de ésta la región más transparente. Este país es nuestro, de todos. Cuidarlo, proteger sus recursos, es parte del sentido de llamarlo Patria.

La manera más idónea de fortalecer a la Nación es con un Plan como éste, que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo permanente y abierto entre el Gobierno y la sociedad. Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Es por ello que la dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena que da sentido y propósito a la estrategia de modernización.

El Plan Nacional de Desarrollo es nuestro principal instrumento y la participación del pueblo el motor que nos impulsará. Las condiciones están dadas; contamos con la voluntad y el apoyo de la mayoría de los mexicanos para emprender el camino de la modernización nacional. El Plan es de todos. Es la expresión de la nueva unidad que amalgama la participación voluntaria y razonada porque escucha, tiene respuestas y espera de cada uno la parte que le corresponde.

Fortaleceré el liderazgo político institucional que reclama la sociedad entera. Así lo haré para que las decisiones que nos esperan lleven, con fuerza y prudencia, la capacidad del cambio apropiado, conducente, relevante a la conquista de nuestros objetivos. Aquí se reúne el compromiso de las representaciones sociales. Compromiso de equilibrios y justicia, pero antes que nada, de alcanzar las metas señaladas en este Plan. Es, ahora, el momento para que trabajadores, campesinos, grupos populares, empresarios, profesionistas, jóvenes, mujeres, intelectuales y, sobre todo, los servidores públicos, asumamos la parte que, de acuerdo al Plan, nos corresponde. Solamente así la estrategia que propone sirve para enfrentar nuestros retos y alcanzar nuestros objetivos.

Ni la sociedad permitiría, ni el Estado claudicará en su empeño común por hacer realidad una nueva idea de progreso para todos. Es la concepción de una sociedad más justa, más solidaria y corporativa frente a los retos que plantea el desarrollo del país y los desafíos del mundo en que habitamos. Es la modernización la que fortalecerá la soberanía y elevará el bienestar del pueblo. Por eso es la modernización nacionalista y popular nuestra bandera.

Aquí está escrito, perfilado y delineado entre todos el rostro de México que queremos ver en 1994. He comprometido mi palabra, mi trabajo y todo mi entusiasmo para tener entonces una Nación más moderna, rica de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas. Una Nación que a las puertas del siglo XXI, sea soberana, justa, que pueda decir de sí misma que vive en paz y con seguridad, que se sabe unida por una comunidad no sólo de raíces sino también de propósitos, enriquecida por la calidad de sus hombres y mujeres, libres, mejor educados y alimentados, productivos, generosos con su Patria y con sus semejantes.

No nos espera un México sin retos pero sí pleno en posibilidades para resolverlos. Un México que se rehace cotidianamente con sus propias fuerzas, porque su vigor reside en el

orgullo de pertenecer y compartir el destino de la Nación. México está construyendo un lugar entre las naciones donde desplegar la creatividad y los valores de los mexicanos.

Los nuevos vientos de transformación y cambio que soplan en el mundo serán favorables a México, porque nuestra Nación tiene rumbo, historia y vocación de soberanía.

Tenemos una Nación soberana con propósito de justicia. Tenemos las ideas claras y los caminos trazados. Tenemos la grandeza de nuestros antepasados por herencia y el futuro de nuestros hijos por esperanza. Este es el momento de tejer la historia, de unir sus hilos uno a uno para que la trama de hoy se convierta en la vida cotidiana soñada por quienes nos dieron patria. Este es nuestro momento. Estamos probando que sí podemos. Vamos a demostrar que merecemos llamarnos mexicanos.

México, D.F., a 31 de mayo de 1989

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Salinas de Gortari



Capítulo I

Balance General: Los Retos y las Oportunidades

1. Balance General: Los Retos y las Oportunidades.

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Nuestra sociedad presenta una realidad compleja. Las estrategias de la planeación deben partir de este reconocimiento. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos factores de naturaleza política, económica y social. Ello precisa delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, y determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa de las carencias, del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.

1.1. Avance en la vida política.

Las instituciones conformadoras del México contemporáneo y la estructura política fundamental han sido obra de los esfuerzos de generaciones de mexicanos por encontrar los ámbitos y las formas dentro de las cuales dirimir diferencias entre sí, integrar a los órganos representativos del Estado y proteger a la Nación de las amenazas del exterior. Ellas son producto de la historia y de la voluntad de los mexicanos. Ninguna habría permanecido si no respondiera en buena medida a estos propósitos y si no despertara en los comportamientos cotidianos una lealtad básica de la mayoría de la población. Las instituciones del país se fortalecen en la práctica democrática, y de ella depende, en buena parte su estabilidad.

El México de hoy, con instituciones y prácticas políticas estables, tiene una joven historia de poco más de cincuenta años. El siglo XIX se inició con la Revolución de Independencia y con los primeros intentos por dotar al naciente país de las instituciones y la organización política que requería su vida independiente. Las guerras intestinas, las invasiones, los golpes y las asonadas dan cuenta de la inestabilidad que vivió México en sus primeros años. El proyecto republicano surgido de la Reforma fue truncado por una férrea dictadura de más de treinta años en la que imperó el divorcio entre la sociedad y el quehacer político, hasta que el anhelo democrático de la Revolución le puso fin en la segunda década del presente siglo.

La Revolución Mexicana cambió radicalmente el panorama político del país. Nacida al amparo de la bandera de la democracia, pronto la Revolución incorporó a su ideario político reivindicaciones agrarias y laborales y proyectó los anhelos de una sociedad emergente por contar con una economía próspera y justa, oportunidades abiertas a todos, ejercicio efectivo de los derechos políticos, estabilidad y paz social fundados en la libertad y en la eficacia de las instituciones. La Constitución promulgada en Querétaro recogió eso y más. Hizo suyas las banderas del movimiento de Independencia, los principios e instituciones republicanas de la Reforma y plasmó la dimensión económica, social y cultural, a que el país aspiraba, como complemento inseparable de la democracia política. La Constitución armó un proyecto de transformación nacional recogiendo y perfeccionando lo mejor de nuestra historia.

El sufragio universal y las elecciones directas, la no reelección del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores, la formación de partidos políticos estables, la transmisión pacífica del poder, el predominio de la resolución de las disputas privadas a través de los órganos judiciales, el desmoronamiento de los fueros estamentales, la emergencia y consolidación de sectores sociales

como interlocutores políticos, y con ellos, la ampliación de las bases sociales del Estado, y la negociación social a todos los niveles fueron realizaciones de los años treinta y cuarenta, que se le han seguido perfeccionando.

Los años cincuenta y sesenta mostraron dos desarrollos de la mayor importancia. La ampliación de la base electoral con el reconocimiento del voto a la mujer y la incorporación de los jóvenes mayores de 18 años, por una parte, y la estructuración del primer sistema electoral mixto de nuestra historia la aparición de los diputados de partido-, por la otra. La primera dio cuenta de la nueva movilidad social y la segunda reconoció la importancia del pluralismo político en una sociedad en franca industrialización y urbanización. Ambos desarrollos configuraron pasos decisivos para una acelerada transformación de las instituciones y las prácticas políticas que registran los últimos veinte años.

En dos décadas el proceso político y sus instituciones cambiaron significativamente. Así también lo hizo la sociedad. Se desarrolló un aparato electoral nacional dotado de instancias de resolución de controversias, los partidos políticos alcanzaron reconocimiento constitucional y se incorporaron a los órganos electorales, se estableció un bien definido sistema de derechos y prerrogativas para las agrupaciones políticas, se abrieron de manera gratuita los medios masivos de comunicación a la acción partidista, y como prerrogativa de ley se dio financiamiento público a los partidos, se establecieron mecanismos de depuración del padrón electoral con participación de los partidos políticos, se dio nueva vida política a los municipios y a los estados con la introducción del sistema mixto para dar representación a partidos minoritarios.

Estas son sólo algunas de las transformaciones más importantes que han dado lugar a una nueva experiencia política para millones de mexicanos en la última década. La Cámara de Diputados, que contaba entre sus miembros a una veintena de diputados de partidos minoritarios, está hoy compuesta en un 49 por ciento con representantes de 5 partidos minoritarios. El número de representantes federales de minorías en los últimos 10 años es más del doble del existente en los 30 años anteriores.

Prácticamente todas las Legislaturas Estatales con presencia de partidos minoritarios cuentan con representación proporcional. La experiencia política basada en los cambios institucionales y en los nuevos comportamientos de ciudadanos y de grupos atestiguan una transformación política sustantiva que, sin embargo, no ha sido espontánea sino producto de un desarrollo económico y social acelerado, flexibilidad en las instituciones y capacidad de innovación en sus estructuras, y una mayor exigencia ciudadana frente a los problemas nacionales.

La manifestación irrestricta de las ideas, los medios de comunicación abiertos y el surgimiento de una gran variedad de grupos políticos y fórmulas de agrupación, junto con nuevas instituciones de representación y participación, han creado un clima político activo, competitivo y plural, cuya expresión más significativa fue experimentada en los pasados comicios electorales, pero que, claramente, no surgió ahí. Avanzamos hacia un nuevo equilibrio en la vida política nacional y regional que es congruente con nuestra historia y experiencia en el cambio político, pero que debe estar a la altura de la rápida dinámica social y política de México para el siglo XXI.

Los mismos cambios institucionales y las prácticas políticas transformadoras han traído consigo, asimismo, nuevas inquietudes y demandas de adecuación al nuevo México político que ya somos. Sin duda, garantizar la transparencia y claridad en los procedimientos electorales, elevar el profesionalismo que fomente la aceptación mutua del proceso y asegure la eficacia de los órganos electorales, y lograr una mayor calidad del debate político, son una clara demanda de la sociedad y un reto para los partidos políticos en su esfuerzo por encontrar los consensos que permitan avanzar hacia la consecución de estas metas.

La nueva dimensión democrática de la República ha de ser resultado de una acción social concertada. Ello implica una visión clara de los pasos sucesivos que las fuerzas políticas tienen que dar para lograr la armonía de la pluralidad civilizada. Los cambios que la modernización exige tienen que llegar hasta la raíz de los comportamientos sociopolíticos, para generar no sólo nuevas estructuras formales, sino también y principalmente pautas que proporcionen los elementos de una nueva cultura política nacional.

Está en proceso una gran transformación política y social que se manifiesta en una mayor pluralidad. El reto es adecuar las instituciones a esta nueva realidad, y aprovechar las oportunidades que la misma representa para el fortalecimiento nacional en todos los órdenes, mediante el perfeccionamiento de las formas de participación colectiva responsable. La adecuación de las instituciones del país ha de obedecer a una idea compartida del proyecto nacional contenido en la Constitución y ha de conducirse dentro de la legalidad y por la vía del diálogo, la concordia y la concertación principios que orientarán los programas de la administración pública.

1.2 Contexto Internacional

El panorama internacional de hoy se caracteriza por una situación de cambios constantes y profundos. Las nuevas circunstancias internacionales apuntan hacia el surgimiento de un nuevo orden que difiere notablemente del gestado después de 1945. La dinámica de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales dificulta a las naciones anticipar con certeza el desenvolvimiento de los sucesos internacionales con futuro cercano.

A partir de la década de los setenta se empieza a modificar el orden internacional que había surgido de la posguerra. Este fenómeno se explica en gran medida por la aparición de nuevas potencias que configuran un orden multipolar, así como por la creación y consolidación de nuevas organizaciones y alianzas entre países que, al margen del multilateralismo, buscan promover intereses comunes en áreas diversas. El marco institucional producto de los acuerdos de *Bretton Woods* y de San Francisco, dentro del cual se habían desarrollado las principales relaciones políticas, comerciales y financieras vigentes hasta entonces, comienza a mostrar señales de insuficiencia. A partir de esos años las relaciones internacionales adquieren una mayor fluidez y se acelera el proceso interdependiente.

A pesar de la incertidumbre general proveniente del dinamismo con que se adapta y cambia en la actualidad el marco de las relaciones, se puede afirmar que en el futuro el desarrollo de los acontecimientos internacionales estará determinado por una creciente interdependencia a nivel regional y global. La interdependencia lleva consigo la noción de seguridad colectiva. Ello se hace cada vez más evidente en diversas cuestiones como la del desarme, procesos de pacificación regionales, comercio y finanzas, narcotráfico, medio ambiente, explotación y conservación de recursos y la noción misma de patrimonio común de la humanidad, que se ha convertido en un elemento fundamental de derecho internacional.

México está atento a estos avances en la integración, para adecuar sus acciones a las nuevas realidades, a partir del fortalecimiento de su soberanía. En respuesta a sus propios intereses, lleva a cabo importantes medidas de modernización que le permiten estar más preparado para competir internacionalmente y para interactuar con mayor eficacia en un mundo cada vez más global, y para configurar una plataforma de acción conjunta con otros países y subregiones.

El panorama internacional de hoy delinea el que se desarrollará en el futuro cercano. El proyecto internacional de México no puede abstraerse de los nuevos retos políticos y económicos que configuran ya el límite internacional. Un instrumento clave para que nuestro país

enfrente con éxito esa situación es el refuerzo de los principios rectores de la política exterior, en un momento en que el cumplimiento de las normas básicas del derecho internacional podría estar amenazado por las aceleradas transformaciones políticas, económicas y sociales que se experimentan a nivel mundial.

En la actualidad, un gran número de naciones ha adoptado procesos profundos de modernización económica. Estos procesos se apoyan, en buena medida, en la supresión o modificación de regulaciones excesivas o mal diseñadas que gravitan sobre el potencial de sus economías, en una mayor competitividad económica interna y externa, en la prioridad de las acciones encaminadas a fortalecer y modernizar sus estructuras e infraestructuras productivas, en la adopción de técnicas basadas en los importantes progresos tecnológicos que caracterizan al mundo de hoy, y en la corrección de desequilibrios generados por una actividad estatal que, en su tiempo, se basó en el supuesto de que el gasto público deficitario era un medio capaz de fomentar un dinamismo sostenido de la capacidad productiva.

Estas transformaciones y cambios de actitud fueron propiciados por los decepcionantes resultados de las estrategias del pasado. El déficit público que acompañaron a estas estrategias condujo a desequilibrios acumulados que deterioraron las perspectivas económicas. Dichos desequilibrios promovieron en parte las agudas crisis que aún afectan en la actualidad a diversas economías. Existe el convencimiento, proveniente de costosas experiencias, de que la actividad económica y los empleos ineficientes que resultan de la promoción artificial de actividades no producen los rendimientos suficientes para su autofinanciamiento, por lo que disminuyen la disponibilidad de recursos para la actividad y el empleo productivos en otras opciones; y de que sólo los proyectos socialmente rentables producen lo necesario para su reproducción y crecimiento autosostenido.

Ante situaciones cambiantes que exigen una gran flexibilidad, en diversos países se rompen tabús que en el pasado se habían arraigado. Se reconoce que lo fundamental es avanzar para satisfacer necesidades y realizar aspiraciones; que en diversas instancias las estrategias no son fines, sino medios para alcanzar los objetivos trazados. México tiene la obligación ineludible de responder a los nuevos retos, para no quedarse rezagado y dirigir el cambio para aprovechar las oportunidades que se presentan, siempre a partir del fortalecimiento de la soberanía nacional.

1.3 Evolución y situación económica y social.

A partir del final de la etapa armada de la Revolución, el país experimentó profundas transformaciones y avances en su economía. Entre 1930 y 1988, el producto interno bruto *per cápita* se multiplicó por cuatro. Durante varias décadas mantuvimos un crecimiento anual promedio mayor al seis por ciento. La estructura económica y social cambió significativamente. Dejamos de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, para convertirnos en una sociedad predominantemente urbana. Tanto la contribución relativa de la agricultura al producto, como la participación de la población rural dentro de la total disminuyeron en forma sustancial.

Las transformaciones económicas abarcaron diversos aspectos. En especial, el crecimiento de la infraestructura económica, con el correspondiente aumento de la capacidad productiva del país, tuvo un gran dinamismo, que se reflejó en un intenso proceso de industrialización traducido en un marcado cambio en la estructura de la producción. Entre 1930 y 1988, la multiplicación del volumen de la producción manufacturera implicó que su participación dentro del producto total más que se duplicara, al pasar del 13 al 27 por ciento. Asimismo, la urbanización del país propició que la importancia del sector servicios aumentara significativamente.

Las décadas transcurridas desde el final de la etapa armada de la Revolución no sólo han sido testigos de profundas transformaciones económicas, sino también de avances sustanciales, aunque aún incompletos, en las condiciones sociales de vida de los mexicanos. Algunos indicadores, como la reducción del porcentaje de analfabetismo de la población de diez y más años de edad, de 61.5 a 5.6 por ciento, y la sensible disminución de la tasa de mortalidad acreditan este avance.

Mientras que al inicio de la década de los treinta el sistema educativo atendía a ocho de cada cien habitantes, este porcentaje era de 31 en 1988. Entre 1965 y 1988, el número de unidades médicas de las instituciones de salud y seguridad social aumentó de 870 a cerca de 10 mil. Avances de importancia similar se observan en diversos indicadores, como el número de viviendas con agua entubada y electricidad y en la reducción de la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Las profundas transformaciones que significaron un gran crecimiento de la capacidad productiva del país, tuvieron también efectos negativos, al causar la aparición de diversos desequilibrios. En la actualidad tenemos una economía altamente concentrada en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios. El equilibrio ecológico se ha roto en muchos espacios y regiones y, en general, el medio ambiente se ha deteriorado. En diversos aspectos, el desarrollo ha sido muy dispar por regiones y por sectores, así como por estratos de ingreso de la población.

No obstante los avances, los rezagos continuaron siendo importantes. Un buen número de mexicanos quedaron al margen de los beneficios del progreso. En la mitad de la presente década, alrededor del 20 por ciento de las familias percibía ingresos menores al salario mínimo, y para más del 15 por ciento de la población el consumo básico era inferior a la mitad del que se estima necesario para satisfacer las necesidades fundamentales. En el campo, existen zonas en que la pobreza alcanza niveles extremos, como lo reflejan los indicadores relativos a la alimentación y la mortalidad infantil en el sector.

Las dificultades económicas de los últimos años han obstaculizado la atención adecuada y deseable para lograr la superación de los rezagos sociales. El estancamiento de la actividad económica y la escasez de recursos han propiciado un deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población. No obstante, mediante esfuerzos y selectividad en las acciones se alcanzaron avances importantes en rubros prioritarios del desarrollo social, en especial en los servicios de educación y salud. En la educación primaria se atiende básicamente a la totalidad de la demanda y la cobertura institucional del servicio de salud alcanza a un alto porcentaje de la población, aunque es todavía numerosa la población que en ciertas zonas, especialmente rurales, no tiene acceso a este último servicio.

La política económica

Desde mediados de la década de los sesenta, algunos indicadores señalaban el inminente agotamiento de la etapa de crecimiento elevado sobre la base de la sustitución forzada de importaciones. Para hacer frente a esta situación, era necesario adaptar la estrategia económica al cambio de las condiciones, con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado externo para compensar la pérdida de dinamismo del mercado interno, resultado de haberse alcanzado los límites de escala del mismo y de sustitución relativamente fácil de las importaciones.

Sin embargo, el mismo éxito alcanzado en las décadas anteriores con la estrategia de la industrialización hasta entonces seguida hacía difícil el abandonarla. En vez de efectuar cam-

bios estructurales a fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas, con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y de mantenerlas financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se generalizaron sistemáticamente, para compensar parcialmente el impacto sobre el bienestar nacional del debilitamiento estructural de la economía.

La respuesta que dio la política económica a los crecientes problemas propició la acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros hasta que éstos elevan a un punto en el que era preciso realizar ajustes económicos severos, como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiadas, sólo para empezar de nuevo a acumular desequilibrios. Los esfuerzos que se hicieron al principio por adaptar las estructuras económicas del país a las nuevas realidades fueron insuficientes, pues ante la misma magnitud del cambio en las condiciones no se percibieron por completo sus implicaciones.

Las dificultades se multiplicaron como consecuencia del aumento cada vez más rápido de la población, resultado de un descenso rápido de la tasa de mortalidad entre 1930 y 1970, al tiempo que la natalidad permaneció casi inalterada. La tasa de crecimiento demográfico aumentó muy significativamente, de 2.2 a 3.5 por ciento, de 1940 a 1965, alcanzando uno de los porcentajes más altos del mundo. Fue así necesario utilizar cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales de una población que se multiplicaba en muy corto tiempo.

La atención a las necesidades de una población creciente se reflejó en una mayor insuficiencia de las erogaciones públicas para crear la infraestructura económica necesaria que permitiera mantener una tasa de crecimiento económico elevada, congruente con las demandas de empleo resultantes del propio aumento demográfico. Al tiempo que la población crecía, la capacidad de la economía para satisfacer sus necesidades se debilitaba, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta. Durante los setenta, el endeudamiento externo desempeñó un papel compensatorio importante que ayudó a frenar el deterioro económico, pero a costa de empeorar las condiciones futuras de la economía.

El país comenzó a registrar períodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica. Al mismo tiempo, los repentinos ajustes fuertes y súbitos del tipo de cambio y de los precios públicos cuando los desequilibrios alcanzaban niveles inmanejables fueron minando los mecanismos de estabilización de la economía, hasta que la respuesta crecientemente extendida y rápida a cualquier movimiento de precios propició la aparición de inflaciones de tres dígitos en la presente década.

Cabe señalar que unos años antes, hacia fines de la década de los setenta, el petróleo pareció ser la solución que podría evitar la necesidad de efectuar grandes esfuerzos para reducir los problemas económicos del país. Puesto que el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida se manifestaba en la escasa generación de recursos para la expansión de la actividad económica, los ingresos provenientes del petróleo, que entonces aumentaron muy significativamente, motivaron que se aplazara la adaptación de la economía.

La urgencia por corregir los desequilibrios estructurales cedió paso a la urgencia por atender directamente los rezagos con la inyección de los recursos abundantes provenientes del

petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se proyectaba financiar con los ingresos futuros del país, con base en estimaciones que, a la postre, resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales. El sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de las perspectivas de un crecimiento muy elevado de la demanda interna, basadas también en las entonces favorables expectativas del precio del petróleo, las que al no realizarse implicaron, en buena medida, el desperdicio de los recursos invertidos.

Cabe resaltar que las expectativas del precio del petróleo que sirvieron de base para la adopción de las acciones emprendidas fueron ampliamente compartidas por los acreedores del país, quienes pusieron a su disposición grandes cantidades de crédito.

Al no materializarse las perspectivas del petróleo y revertirse, como sucedió, el flujo de recursos externos -el país dejó de ser un receptor de recursos reales para convertirse en fuente de los mismos para el resto del mundo-, la economía mexicana se encontró en una situación sumamente difícil y apremiante a partir de la segunda mitad de 1982, caracterizada por una deuda externa excesiva, déficit fiscales y de balanza de pagos sumamente elevados y desequilibrios estructurales que lejos de disminuir se habían agravado.

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el gobierno de la República inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se había desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. No era posible ignorar los problemas que el país enfrentaba, lo cual hubiese llevado a la inestabilidad social.

El país enfrentaba un reto de enormes magnitudes que debía ser superado para sentar las bases del desarrollo futuro. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de confrontar fuertes obstáculos, pero que el gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo. El gobierno de la República optó por romper con las inercias e iniciar un proceso de cambio gradual pero constante, en un contexto internacional marcadamente distinto al que había caracterizado a la economía en décadas previas.

Los avances realizados por el país durante los últimos años en la corrección de agudos desequilibrios estructurales que le afectaban, en el turco de las peores condiciones externas de su historia reciente y de situaciones internas desfavorables, constituyen un valioso punto de apoyo para la superación de los problemas y son la base para la construcción de un futuro más promisorio. Asimismo, se realizaron acciones que mitigaron el peso social de lo que fue la peor crisis de los tiempos modernos y, mediante un gran esfuerzo de selectividad y eficiencia para hacer más con menos, se avanzó en la provisión de satisfactores sociales básicos como educación, salud y vivienda. Cabe resaltar aquí el eficaz esfuerzo para reponer, mejorando, las pérdidas de vivienda e infraestructura social ocasionadas por los sismos de 1985. Hoy tenemos una economía más competitiva, finanzas públicas sanas y un sector público más eficiente, en tamaño y productividad, para atender a las demandas de la sociedad y del crecimiento, de la estabilidad de precios y del mejoramiento gradual pero firme en las condiciones de vida de los mexicanos.

Los problemas actuales.

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando, serios problemas económicos y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo. En los últimos siete años el producto se ha estancado, con una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula. Sin duda, entre los aspectos derivados de esta situación el más preocupante es la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento, a lo que se suma la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Desde una perspectiva histórica, la crisis que afectó al país no pudo presentarse en peor momento. Debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1975, y al crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortalidad y la reducción de la fecundidad, nunca en la historia demográfica del país el grupo de población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. Cuando era necesario crear más empleos para atender mayor aumento de la fuerza de trabajo, las condiciones económicas del país se deterioraron significativamente.

La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, aunque en descenso, seguirá siendo muy elevada en el período 1989-1994, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en años anteriores. Se estima que la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar será, en el promedio de los seis años, superior al tres por ciento. Sólo para evitar que aumente el número de desempleados, el incremento de las fuentes de trabajo deberá ser de alrededor de un millón de empleos por año.

El país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales pero firmes los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud y, en general, en bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres en el campo y en las ciudades.

A fin de evitar que la tasa de desempleo aumente, la tasa de crecimiento anual del producto deberá alcanzar, tomando en cuenta los aumentos de la productividad, un nivel superior al cuatro por ciento. Pero ello no es suficiente. Para responder a las necesidades adicionales de empleos y atender, gradual pero firmemente, a la corrección de los rezagos y a la satisfacción de las demandas de la sociedad, el producto deberá crecer, hacia finales del sexenio, a una tasa anual cercana al seis por ciento. Para esto, es necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la inversión productiva.

Los recursos reales disponibles en la economía han disminuido considerablemente, como consecuencia de la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio del país encarecimiento de nuestras importaciones y abaratamiento de nuestras exportaciones. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor del dos por ciento del PIB en promedio durante los setenta, entre 1986 y 1988 transfirió al extranjero casi cinco por ciento del PIB; por concepto del deterioro de los términos de intercambio el país dejó de percibir otro tanto en los últimos tres años, en comparación con la década pasada.

Ha existido insuficiencia del ahorro interno, aunque en los últimos años el correspondiente al sector público ha aumentado, al pasar de 3.6 por ciento en promedio anual durante 1970-1979, a 5.0 por ciento en los últimos tres años. Por su parte, el ahorro privado se deterioró al pasar de 17.1 a 14.8 por ciento del producto entre esos mismos dos períodos. La disminución de la inversión refleja que el aumento del ahorro público no fue suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado.

En 1987, la inflación alcanzó su valor más alto en la historia del país. En gran medida, esta evolución fue propiciada por la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio, que afectaron los ingresos de la balanza de pagos y, a través de ella, el tipo de cambio, en una situación en que la economía se había vuelto muy susceptible a cualquier ajuste de precios. Desde 1986, se produjo una espiral inflacionaria que a punto estuvo de conducir al país a una situación de hiperinflación abierta hacia finales del año siguiente. Mediante diversos ajustes fiscales, monetarios y crediticios, unidos a la concertación social de precios en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, en 1988 se logró reducir muy significativamente la inflación.

Con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, sociedad y gobierno continúan realizando esfuerzos por erradicar pernicioso fenómeno. A pesar de los indudables avances en el combate a la inflación, aún no se consolida la estabilidad de precios y en el comportamiento de una parte del público están presentes todavía algunas reacciones propias del período de inflación más alta que haya experimentado el país. Es preciso perseverar en el esfuerzo antiinflacionario.

Para avanzar hacia la satisfacción de los objetivos nacionales en materia económica y social, la estrategia debe atender a la corrección de diversos problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la crisis. Entre estos problemas, uno de los más graves es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor.

No obstante los avances en la creación de infraestructura, su amplitud no corresponde a los requerimientos de la modernización del país. Durante los últimos cincuenta años, la extensión de las vías del ferrocarril ha permanecido prácticamente estancada. La red carretera troncal sufre un deterioro acelerado. La estructura portuaria y la flota son inadecuadas para una mayor competitividad en el exterior, a pesar de ser el transporte marítimo el más barato y en el que se mueve la mayor parte del comercio internacional.

Diversos sectores productivos han mostrado deficiencias en su dinamismo o, incluso, se han estancado o contraído. En la agricultura existen muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad. Esta situación dificulta la adopción de técnicas modernas y eficientes. Por su parte, el dinamismo de la industria tendió a desacelerarse, cuando se agotaron las posibilidades de sustitución fácil de importaciones. A pesar de que las exportaciones no petroleras han registrado un crecimiento importante durante los últimos años, la industria en general carece todavía de los niveles de competitividad, productividad y dinamismo adecuados.

La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, que ha propiciado profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización seguido es la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los

problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy elevados y preocupantes. Al mismo tiempo, existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño demasiado pequeño que dificultan la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación y abasto. La carencia de viviendas en todo el país es elevada.

Los medios y las oportunidades.

Al inicio de la presente administración, el panorama económico de estancamiento y salarios reales deprimidos es desfavorable. Pero junto con los problemas, existen condiciones y avances recientes que habrán de contribuir, a hacerles frente, sumándoseles una estrategia económica adecuada, a la vez ambiciosa y realista. Entre estos avances recientes cabe señalar la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior del país, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas del país que se refleja en sus menores coeficientes de endeudamiento. Dichos avances, obtenidos mediante acciones decididas y firmes por parte de sociedad y gobierno en los últimos años, constituirán un apoyo importante para la nueva estrategia económica y social.

El país cuenta con cuantiosos recursos humanos y materiales, creados y aumentados a lo largo de muchas décadas, y que serán una base importante para su progreso, una vez corregidos los desequilibrios y superados los problemas inmediatos que enfrentamos. Tenemos una fuerza de trabajo con mayor escolaridad, así como una infraestructura educativa que servirá de apoyo para aumentar la calidad de la educación. Disponemos de una infraestructura económica rezagada, pero no empezamos de cero. Lo construido en el pasado y que en diversos aspectos nos pone a la vanguardia de los países en desarrollo nos ayudará a realizar nuestros propósitos. Disponemos de vastos recursos naturales, como el Petróleo que sin alcanzar la contribución de hace unos años será, no obstante, una palanca importante de apoyo.

México se encuentra situado favorablemente para la expansión de su comercio externo, y sus bellezas naturales y tradiciones culturales le proveen de un gran potencial para el turismo. Contamos con los medios, pero sobre todo con la voluntad de un pueblo dispuesto a poner lo mejor de su esfuerzo para mejorar las condiciones de su patria en un clima de paz social.

1.4 Aspectos centrales.

Del balance anterior resulta evidente la necesidad ineludible de avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional. El avance en sólo alguno de estos campos sería, además de incompleto, poco viable.

En la actualidad, modernización económica y modernización social van de la mano de la modernización política. Para hacer frente a los problemas, es necesario contar con el consentimiento, el convencimiento, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad. Se requiere la modernización de todos, para hacer frente y aprovechar los retos y las oportunidades del mundo moderno. Esto sólo puede y debe lograrse democráticamente. El verdadero desarrollo social se alcanza simultáneamente con el desarrollo democrático. Este último es una exigencia redoblada de la sociedad que se ha manifestado con especial claridad y fuerza en los últimos años.

En lo económico es imprescindible recuperar de manera sostenida y justa el crecimiento de la producción. El deterioro de la situación económica, con la consecuente falta de recursos suficientes para atender más decididamente a la satisfacción de las demandas sociales, se ori-

ginó en desequilibrios de naturaleza interna cuyos efectos fueron gravemente magnificados por fenómenos adversos de origen externo. Es necesario superar la escasez de recursos para la inversión y el crecimiento, que impone el servicio de la deuda externa aunado al deterioro de los términos de intercambio del país. Pero también es necesario atender a la solución de los demás problemas, que si bien en muchas instancias empeoraron con la crisis, ya existían antes de ella.

Aún después de corregido el problema de la aguda escasez de recursos por el servicio de la deuda, los problemas estructurales añejos seguirían minando nuestra capacidad de desarrollo, si no realizamos un esfuerzo social intenso por corregirlos. Junto con la ampliación de recursos para incrementar la inversión y la actividad productiva, debemos perseverar y redoblar el esfuerzo de modernización, ya iniciado en algunos aspectos, y llevarla a todos los campos de nuestra actividad; a todos y cada uno de los sectores productivos, a todos y cada uno de los sectores sociales. El reto es doble: superación de la restricción aguda de recursos y modernización en todos los aspectos.

Los principales retos del país en la actualidad tienen, entonces, una, dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social entrelazadas y complementarias, y que con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales: para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; así como mediante políticas que aseguren la participación eficiente de México en el mundo, en defensa de su soberanía puesto que para mejorar debemos afirmar nuestra existencia como Nación libre e independiente, y que respondan en beneficio del país a los retos y las oportunidades de la creciente integración que, en diversos aspectos, caracteriza a las relaciones internacionales.

Capítulo II

Objetivos Y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo

2. Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 da cumplimiento al mandato constitucional que impone al Gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza.

En la historia, la construcción de la Nación Mexicana ha sido resultado de una lucha tenaz y heroica por afirmarse independiente y soberana, con principios e instituciones propias, con miras ambiciosas que la proyecten al futuro en libertad, justicia y prosperidad. En cada uno de sus momentos, ha recurrido a la voluntad y a la imaginación de los mexicanos para dar contenido específico a la visión de México y, hasta el sacrificio, dar los pasos que se requieran para forjar el interés nacional y traducirlo en principios, instituciones y prácticas colectivas. Los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución han sido los más ilustres y fructíferos de estos momentos y la Constitución de 1917 su más acabada realización.

2.1 Los objetivos.

El Estado Mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento de nuestra historia de grandes transformaciones en el Mundo y en la sociedad nacional. El contexto al que debe en-

frentarse reclama claridad en, los objetivos y en la manera más apropiada para llevarlos a cabo. Obliga a emprender, con respeto a lo que nos identifica, sin titubeos pero con prudencia, los cambios que se requieran para garantizar nuestra mejor defensa frente al mundo y el mayor logro de nuestras aspiraciones como sociedad. Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Reconociendo las realizaciones históricas y la amplitud y madurez que ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país, el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos. Ello exige incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y, reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social. El Estado moderno es cabal expresión democrática del interés nacional y, por tanto, asume la pluralidad y el juego de partidos como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortalecen la unidad para realizarlas. El Estado Mexicano se moderniza democratizándose.

Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado, con estricto apego al artículo 25 de nuestra Constitución, hace de la actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

La modernización del Estado, finalmente, no ignora sus responsabilidades sociales, sino que cambia para cumplirlas fielmente. Renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos. El Estado se moderniza al contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, pero con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada quien, especialmente los más desaventajados, hombres y mujeres autónomos y dignos del respeto de la sociedad.

Para modernizar a México debemos modernizar al Estado. Esta es una tarea que podemos hacer todos, comenzando con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en

nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación. La modernización del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante. Existe un nuevo clima para construir la grandeza de México, y es este Plan Nacional de Desarrollo el que propone los términos en los cuales, juntos, podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte del bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar a México entre la vanguardia de las naciones. Por eso, los objetivos nacionales son:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

2.2 La Estrategia: Modernizar a México.

Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia es la modernización nacional.

La modernización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentan es una tarea en la que están inmersas la gran mayoría de las naciones del mundo. No es, por tanto, una estrategia exclusiva de las naciones en vías de desarrollo, ni es producto de una ideología política en particular. Naciones con desarrollos dispares e ideologías encontradas llevan a cabo, en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales. A la vez, están empeñadas en renovar las instituciones democráticas y transformar los aspectos de la cultura política que reproducen jerarquías y nutren rigideces discordantes con la movilidad de las sociedades mismas. Por ello, la comunidad de naciones y el sistema de relaciones internacionales se están transformando, dando lugar a nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional.

La estrategia de la modernización, en México parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones. La modernización es no sólo compatible con nuestros afanes y valores históricos sino que es motivada por su defensa. El nacionalismo, que impone buscar entre nosotros el modo para acercarnos a la mejor realización de nuestros ideales y de acuerdo a nuestros principios, requiere la adaptación de las instituciones y la innovación en prácticas y actitudes. Por eso, no es extraño que la estrategia se alimente, con modalidades propias, de los momentos cruciales de nuestra lucha como Nación independiente.

México, en su historia, se ha transformado para asegurar que sus condiciones de identidad se preserven y aseguren la satisfacción de las metas nacionales: la integridad territorial, la primacía de la legalidad, el sistema republicano con separación de poderes, federal y democrático, limitado por las garantías, libertades individuales y comprometido con el aseguramiento de las condiciones que hagan efectivos los derechos sociales. Este ha sido el ritmo de nuestra historia. Hoy, su defensa reclama tomar la iniciativa, conducir el ritmo de la transformación y aportar elementos novedosos de cambio al cambio mismo: ésta es la estrategia de la modernización.

La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales. Acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos; y se llevarán a cabo a través de la acción concertada, la participación responsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores y, por tanto, democráticamente.

La modernización es, al exterior, una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Nación. Iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando, de esta manera, un entorno más favorable para México. Asimismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales. Finalmente, iniciativas culturales que estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionales que enriquezcan nuestra propia diversidad y la proyecten al mundo. Estas iniciativas definen lo que constituye una defensa moderna de la soberanía, que rebasa con mucho la vigilancia estricta de la integridad territorial. Se trata de asegurar a través de una acción internacional eficiente, la efectiva y permanente existencia del Estado nacional y los principios que lo constituyen.

Estas iniciativas se enmarcan en una política exterior que por moderna no sacrifica, en su diseño y en su práctica, los principios que identifican el quehacer diplomático mexicano. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos han sido y seguirán siendo norma diaria en la acción exterior de México, como también habrán de serlo la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución pacífica de los conflictos, la búsqueda de la paz, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los estados.

Estos principios son la guía de una política exterior que es activa, responsable y congruente, y que tiene como propósito total promover siempre el interés de los mexicanos en un entorno internacional cada vez más complejo, de cambios y transformaciones, de innovaciones tecnológicas y con nuevas formas de pretensiones hegemónicas frente a las cuales vamos a actuar.

La política exterior que el Plan propone, busca influir deliberadamente en los acontecimientos externos, abriéndonos sin temores a todas las vertientes de una vida internacional más compleja, rica y diversificada. La acción internacional de México no se define por las opciones estériles de la oposición y el conflicto; se empeña en fomentar la cooperación económica, el diálogo multilateral y la actividad bilateral.

El éxito de esta acción se garantiza si se apoya en el esfuerzo interno por consolidar una economía sana y en crecimiento, por adecuar instituciones y prácticas políticas que recojan, en el respeto a las libertades, la corresponsabilidad de todos en la realización, del interés nacional; si reafirmamos solidaridades y redefinimos participaciones que enfrenten las desigualdades y los rezagos, particularmente de los que menos tienen en nuestra sociedad. La modernización teje los cambios de la vida nacional para dar un paso trascendente, en nuestro momento, en las luchas históricas por la independencia, la prosperidad, la democracia y la justicia. Ellas tienen un referente concreto cerca del inicio del nuevo siglo.

El crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente, de los más mexicanos. Por ello, la estrategia de la modernización persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios. Lo haremos a partir de

un renovado impulso a la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura, y el fortalecimiento gradual del mercado interno. Lo haremos, también, reduciendo el peso que hoy representa la deuda externa y su servicio, principal obstáculo para la recuperación sostenida.

La estrategia de la modernización, cuya meta es lograr la recuperación económica, se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales. Busca, ante todo, la estabilización permanente de la economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión toda vez que ha sido su insuficiencia lo que más ha frenado el dinamismo económico y vigilar que el mismo proceso de crecimiento no propicie el resurgimiento de crisis recurrentes.

Enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades, sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a la nueva realidad. A este reto la mayoría de los países responden con avances estructurales que les permitan participar provechosamente en el cada vez más competitivo y cambiante mundo de hoy. Con las medidas ya adoptadas y con la estrategia de modernización de este Plan, México busca incorporarse plenamente a este movimiento.

El esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares.

Es verdad que el problema del endeudamiento externo constituye el principal freno a la recuperación, pero la superación de este problema no constituye, en si mismo, la solución definitiva a las carencias y problemas de nuestra economía. Estos problemas serán atendidos en forma gradual a partir del esfuerzo concertado de todos los mexicanos que nos permita sentar las bases materiales para resolverlos definitiva y permanentemente. Distinguimos, consecuentemente, dos fases en la recuperación: la transición del estancamiento al crecimiento gradual, y el fortalecimiento paulatino pero firme del dinamismo económico.

Emprender el crecimiento reclama establecer nuevas relaciones del Estado con la sociedad. Un Estado eficaz ejerce su autoridad dentro de la ley, promueve la más amplia acción de los particulares para producir y crear empleo, atiende la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias y utiliza la concertación como método para sumar esfuerzos al servicio de la Nación. Reconoce en la política económica un instrumento para cumplir cabalmente con su compromiso de contribuir al desarrollo social, promoviendo prioritariamente el bienestar de las mayorías.

La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática. Sólo así contaremos con la unidad de esfuerzos para su cabal realización.

Ampliar la vida democrática es, por eso, tarea y compromiso de la estrategia de modernización global del país. La madurez e independencia de una Nación se fortalecen, en buena medida, en el avance y la profundidad de su régimen democrático. Sólo en la democracia puede erigirse la concertación entre todos los sectores y grupos representativos de la sociedad, como genuino método de trabajo colectivo en la consecución de las metas nacionales. Profun-

dizar la democracia se convierte, así, en objetivo prioritario de la estrategia de modernización. Se busca en el concierto de voluntades el sustento político de la acción gubernamental, que ratifica así el sentido y la dirección de sus aspiraciones nacionalistas.

La presencia misma del debate civilizado es signo de madurez política y de una nueva cultura en este ámbito. Nada más acorde con él afán de modernizar la democracia que el camino del diálogo, el respeto y la buena fe. Un elemento fundamental lo constituye la transformación en las prácticas y en las instituciones electorales. El ciudadano cuenta por sí mismo; el respeto a su voluntad, expresada en el voto, es justicia elemental en la vida política del país. El reto es, pues, abrir más y mejores canales de participación de la ciudadanía en la acción colectiva, mayor transparencia en todas las etapas del proceso electoral, y una imparcialidad garantizada por el profesionalismo. La modernización anuncia, también, la renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes, ámbitos de expresión y defensa de intereses legítimos de muchos individuos. En ellos, en su fortaleza, los esfuerzos conjuntos aumentan su eficacia.

Es así como se fortalece a la Nación: convenciendo al pueblo con programas y organizaciones que permitan encaminar la acción del gobierno a la satisfacción de demandas mayoritarias. Aceptamos, no sólo sin renuencias sino con beneplácito, que la modernización de la sociedad trae consigo mayor competencia, mayor debate, mayor empeño por generar adhesiones que proyectarán al México que ya somos. En consecuencia, modernizamos fortaleciendo el régimen de partidos cuya convivencia pacífica, en el respeto a la ley y a las instituciones, es signo de vocación democrática y de renovación de nuestra vida política.

Avanzar hacia la modernización democrática también implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución y las leyes, único fundamento público para el cambio perdurable y civilizado. Estos cambios apuntan al movimiento de estas instituciones básicas al ritmo de la madurez regional, la liberalización del potencial creativo de las entidades federativas y a una vida institucional entre poderes que promueva, desde sus responsabilidades, un cabal respeto al derecho y un adecuado gobierno para el pueblo.

La modernización de la democracia en México es alentar la nueva cultura política de un profundo respeto a los demás, a sus ideas, sus proyectos y sus convicciones. Deben, sin embargo, enfatizarse los acuerdos para evitar la dispersión y duplicación inútil de los esfuerzos. El rumbo se ha fijado. Las nietas son la defensa de la soberanía, una economía sana y en franco crecimiento, la generación de oportunidades y bienestar para la población y la profundización de la democracia.

La estrategia de la Modernización; sin embargo, quedaría sin propósito y se vería trunca, si no logra que estas metas se traduzcan en un futuro de oportunidades al mérito al esfuerzo y en efectiva elevación de la calidad de vida de la población. La modernización no ignora, sino asume este objetivo por la razón histórica que, desde su nacimiento, México ha sido una Nación con sentido y afán de justicia.

La modernización busca reactivar nuestra economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana. El crecimiento no serviría si no responde a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, servicios y desde luego, educación de calidad. Estos reclamos tienen, además, una prioridad irrestricta en el caso de la pobreza extrema, donde los rezagos son fuente de indignación por ser incompatibles con las ideas que profesamos. Disolver estos contrastes, dar cauce a nuestra vocación de libertades y oportunidades a todos por igual, es el verdadero fin del crecimiento y de todas las reformas y transformaciones que se enmarcan en la política de modernizar a México.

La propia Constitución de la República incorpora un compromiso insoslayable; que a distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Este compromiso no es producto de ideologías, ni está sujeto a cambio o negociación. Tampoco depende de modas políticas o coyunturas económicas.

Representa, ni más ni menos, la medida de las políticas de los gobiernos revolucionarios para cumplir la misión que el pueblo les ha encomendado. El compromiso social del Estado es, por tanto, elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías.

Calidad de vida es calidad en la educación; acceso a una digna y adecuada atención a la salud; oportunidades cada vez mayores para obtener una vivienda digna; restructuración de la red de servicios básicos; protección prioritaria del medio ambiente; mejoramiento de la vida urbana y el fortalecimiento de la seguridad pública para los ciudadanos.

La protección del ambiente es una de las más altas prioridades del desarrollo. Constituye, además, un requisito impostergable para dar viabilidad al propio proceso nacional de modernización y desarrollo. Es por ello que el Estado redoblará sus esfuerzos para restablecer un medio ambiente limpio que es nuestro compromiso legar a las generaciones futuras. No es concebible el bienestar social ni tampoco un crecimiento sostenido y equilibrado si nuestra base de recursos naturales se continúa sometiendo a un proceso de degradación.

Por su dimensión y complejidad, la protección del medio ambiente no puede ni debe recaer en la responsabilidad exclusiva del Estado, como tampoco puede circunscribirse la solución ecológica y la salvaguarda de ecosistemas vitales al ámbito estrictamente nacional. El gobierno de la República, además de perseguir este propósito con sus acciones, impulsará la participación de grupos, sectores y organismos sociales en tareas y responsabilidades que se traduzcan en compromisos y metas concretas para el cuidado y reestablecimiento de la calidad del medio ambiente.

Estos satisfactores deberán nutrir las crecientes demandas de la población, de hombres y mujeres, en la ciudad y en el campo. Para lograrlo, el gobierno propone como estrategia la modernización de México, convencido de que es ésta el medio más idóneo para disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social, y la realidad en que vivimos hoy los mexicanos.

En esencia, la modernización de la vida nacional es el método que nos permite dirimir las diferencias de una nueva, compleja y diferenciada sociedad, sumar la parte de cada quien en la persecución de metas concretas del desarrollo y hacer frente a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, adentro y afuera de nuestras fronteras; todo ello, de una manera congruente con nuestra historia, respetuosa de los diferentes planes sociales que caracterizan a la República que emergió de la Revolución Mexicana.

Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

- A.** Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.
- B.** Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
Preservación del Estado de Derecho.

- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad.
- Participación y Concertación Social.
- C.** Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
Estabilización Continua de la Economía Ampliación de la Inversión.
Modernización Económica.
- D.** Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.
Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados.
Atención de las Demandas Sociales Prioritarias.
Protección del Medio Ambiente.
Erradicación de la Pobreza Extrema.

Capítulo III

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

3. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.

En un mundo de relaciones complejas, en que la soberanía debe ser ejercida y reiterada en múltiples campos de actividad, la diplomacia constituye un instrumento indispensable para pugnar por el respeto a la independencia y autodeterminación de los pueblos, y para promover los intereses del país en diversos órdenes, como el financiero y el económico que han cobrado una gran relevancia en las relaciones internacionales del mundo moderno.

Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales el país, en especial los marítimos, sean para beneficio de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas Armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México.

3.1 Política Exterior.

La política exterior de México es el ámbito privilegiado donde se dirimen, los asuntos esenciales relativos a la independencia y seguridad del país. La política exterior es también medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano. Sus lineamientos fundamentales se derivan de las luchas del pueblo de México por consolidar la autodeterminación de su proyecto político, económico y social. Con dedicación y empeño, el país ha acumulado una valiosa experiencia que le permite forjar una política exterior eficaz para defender la soberanía y promover sus objetivos. Dicha experiencia está sólidamente fincada en el apego a principios y preceptos de conducta, cuya concordancia con las normas fundamentales del derecho internacional ha sido la base del prestigio de la política exterior mexicana.

3.1.1 Principios, preceptos y objetivos.

La acción internacional de México se deriva del modelo de desarrollo nacional que el país ha forjado a través de su historia como nación independiente. Los principios de tal acción forman

parte primordial del Estado Mexicano y han respondido a la defensa de los intereses nacionales, por encima de los particulares o coyunturales que pueden afectar la integridad política, económica y social del país. Su fortaleza y permanencia reside en su origen y en las garantías que otorgan a la independencia y soberanía.

México cumple escrupulosamente con los principios de política exterior que ha establecido, lo que le ha proporcionado prestigio para la negociación y voz respetable en el contexto global. Ante un entorno internacional cada vez más complejo, pleno de obstáculos y desafíos, los principios de la política exterior constituyen guía de nuestro país en la concertación para superar la incertidumbre que caracteriza el horizonte externo.

Por su importancia, los principios de la política exterior han sido incorporados en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos principios fundamentales incluyen la autodeterminación de los pueblos; la no intervención en los asuntos internos de los estados; la solución pacífica de las controversias; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Asimismo, la política exterior de México se ha ajustado a otros preceptos que continuarán vigentes, y que son: la defensa de los derechos humanos; la soberanía sobre los recursos materiales; la defensa y práctica del derecho de asilo; la procuración de una justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional; y la solidaridad latinoamericana.

Esos principios y preceptos recogen los anhelos de México como Nación independiente. Asimismo, apuntan el contexto internacional en que nuestro país ha aspirado y aspira a desarrollarse. En los albores del siglo XXI se perfila una nueva concepción de las relaciones internacionales y, a partir de ésta, una configuración distinta de las alianzas estratégicas. México debe participar activamente de ese cambio, a fin de iniciar el próximo siglo con una posición de firmeza.

La distensión este-oeste y la globalización de la economía han hecho obsoletas las concepciones tradicionales de seguridad y cooperación. Están surgiendo bloques distintos, que responden más razones económicas y de geografía que a alianzas políticas. Norteamérica, con Canadá y Estados Unidos, y las comunidades europeas son signos inequívocos de esa realidad.

Por otra parte, las operaciones económicas y financieras adquieren un nuevo alcance y significado como instrumento de penetración. Existe el riesgo de que algunos problemas, como la deuda externa de los países en desarrollo, se conviertan en amenazas provenientes de nuevas hegemonías. Uno de los principales retos para el concierto de las naciones es encontrar la manera de evitar que ese tipo de fenómenos se pueda constituir en un elemento supranacional de intervencionismo, que elimine los espacios de cooperación internacional que surgen de la distensión.

En un mundo de comunicaciones instantáneas, emanan nuevos ingredientes del concepto de frontera nacional. Los riesgos de un país frente a otros se dan cada vez menos en términos de violaciones de su territorio, de intervencionismo político tradicional o de afectación de intereses y posiciones en los foros internacionales. Aumentan, sin embargo, la importancia de los medios de comunicación para configurar la realidad de un país, para afectar sus intereses, para intervenir a través de distintos grupos de opinión en el acontecer de los pueblos. En esa realidad México habrá de adoptar una política exterior diferente.

Los próximos años habrán de caracterizarse también por la manera como se corrija el enorme desequilibrio entre países ricos y pobres, que se agudizó durante la última década. La brecha entre los países desarrollados, que también son los acreedores globales, y los paí-

ses en desarrollo y endeudados se amplió sustancialmente. El mundo del futuro no puede seguir basado en una realidad de injusticias tan grandes. No es posible concebir el desarrollo armónico de las relaciones internacionales en un contexto como éste. La propia naturaleza del concepto de seguridad se modifica, de suerte tal que es necesario hablar de seguridad global que incluye no sólo aspectos de defensa o militares, sino también aquéllos de equilibrio económico internacional. Esa concepción de seguridad global debe ser puesta en práctica de inmediato, como signo definitorio de las relaciones internacionales de la última década del siglo XX. México debe acelerar su desarrollo e intensificar sus acciones para que otros países también lo logren.

En síntesis, considerando los principios y preceptos fundamentales de la política exterior; los objetivos nacionales esenciales, establecidos en este Plan Nacional de Desarrollo; y las grandes tendencias de las relaciones internacionales y las alianzas estratégicas en los lustros por venir, se plantean los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México en los próximos años:

- preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país;
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo;
- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo;
- hacer la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
- promover la imagen de México en el exterior.

Estos son los objetivos primordiales de la política exterior de México. Todas las actividades y esfuerzos en la materia estarán dirigidos a su consecución.

Los principios y preceptos citados habrán de normar la conducta internacional de México, lo mismo que los objetivos generales habrán de orientar la acción de la política exterior. Para precisar e identificar mejor las estrategias y acciones consecuentes, es conveniente señalar, algunos propósitos derivados de los objetivos, el marco de los principios y preceptos.

3.1.1.1 Preservación y fortalecimiento de la soberanía.

En lo que se refiere al primer objetivo general preservar y fortalecer la soberanía se incluyen los siguientes propósitos:

- actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional;
- asegurar la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio nacional;
- apoyar en los foros multilaterales toda iniciativa que tienda a proteger la soberanía del país;
- continuar los esfuerzos para establecer un marco adecuado de diálogo con los países con los que México tiene frontera, para mejorar las complejas relaciones bilaterales con Belice, los Estados Unidos y Guatemala, así como resolver diferencias y aprovechar oportunidades de mutuo beneficio;

- promover la codificación del derecho internacional;
- aumentar la presencia activa del país en los foros multilaterales, para asegurar un apoyo amplio a las iniciativas y propuestas mexicanas, e;
- intensificar el acercamiento con organizaciones y personalidades del exterior que puedan influir en las relaciones de sus países con México.

3.1.1.2 Promoción en el exterior del desarrollo del país.

En lo que toca al segundo objetivo general apoyar el desarrollo económico, político y social del país destacan los siguientes propósitos específicos:

negociar responsablemente la deuda externa, en el pleno ejercicio del derecho de autodeterminación para fijar las políticas del país, buscando anteponer el diálogo y la cooperación a la confrontación, de acuerdo con los principios de la política exterior de México;

pugnar con firmeza en todos los foros para que otros países apliquen al nuestro regímenes de comercio similares al que aquí se ha puesto en práctica;

incrementar la cooperación y concertación con los países de América Latina, en especial con aquéllos con los que existe un potencial de complementación;

insistir en el respeto a las reglas de un comercio internacional amplio y justo;

promover acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica, científica y cultural que faciliten el acceso de México a nuevos procesos de organización y producción;

proponer y promover en los foros multilaterales determinaciones y acciones que contribuyan eficazmente a la solución de problemas que afecten al país, como los relacionados con deuda, comercio y financiamiento del desarrollo;

propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea; y

Aumentar la coordinación interinstitucional de políticas y acciones que inciden con lo internacional, mejorar la información y comunicación entre la Cancillería y sus misiones, y mejorar la eficacia de las representaciones de México en el exterior.

3.1.1.3 Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.

El objetivo de proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero abarca los siguientes propósitos específicos:

- mejorar la efectividad de las representaciones consulares del país en las tareas de protección de los mexicanos en el extranjero;
- establecer mecanismos de comunicación e información entre las diversas entidades del Gobierno Federal que participan en acciones en las fronteras, con inclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- intensificar los esfuerzos en foros multilaterales para codificar, a nivel mundial, los derechos de los trabajadores migratorios;
- defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en los países vecinos; y
- promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional.

3.1.1.4 Cooperación internacional.

En lo que se refiere a promover la cooperación internacional, se actuará con los siguientes propósitos:

- aumentar la participación y presencia de México en los foros multilaterales, en especial en aquéllos donde las actividades del país puedan contribuir positivamente a la solución de conflictos o a la disminución de las tensiones internacionales;
- contribuir al fortalecimiento de los organismos multilaterales, en especial de los de carácter político y de los circunscritos a ámbitos regionales;
- fortalecer las instancias de integración subregional, como el Grupo de los Ocho o de Río, y el Grupo de los Tres;
- contribuir activamente a los esfuerzos en favor de la paz y el desarme, en especial por medio de la acción en los foros multilaterales y el Grupo de los Seis;
- apoyar los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de paz;
- seguir pugnando por la distensión este-oeste, con el fin, entre otros; de que aumenten los recursos disponibles a nivel global para impulsar el desarrollo; e
- impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo.

3.1.1.5 Hacer de la cultura nacional elemento de reafirmación.

Para hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos en la reafirmación de la identidad nacional y ampliar la presencia de nuestro país en el mundo, la política exterior atenderá los siguientes propósitos específicos:

- realizar una campaña de difusión de la cultura mexicana a nivel mundial, con énfasis especial en Estados Unidos de América, Japón, Centroamérica, Europa y América del Sur;
- establecer y estrechar contactos con las comunidades de mexicanos residentes en el exterior y
- fomentar intercambios culturales, en especial en aquellos lugares donde puedan tener la mayor repercusión.

3.1.1.6 Promoción de la imagen de México en el mundo.

Para promover la imagen de México en el exterior, las acciones internacionales del país serán congruentes con los siguientes propósitos:

- mejorar el sistema de información entre las dependencias del Gobierno Federal, en especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas, así como entre éstas y los medios de comunicación en el exterior;
- aumentar la coordinación interinstitucional, para tener una presencia más uniforme y congruente de las distintas instituciones mexicanas que, por su quehacer, influyen en dicha imagen;
- anticipar eventos que puedan repercutir desfavorablemente sobre la imagen de México, a fin de estar en condiciones de realizar acciones preventivas o campañas para contrarrestarlas;
- dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas a México;
- influir de linera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior, proporcionándoles información oportuna y confiable en una perspectiva de mediano plazo; y
- adoptar una actitud activa, para crear una imagen que corresponda a nuestra realidad y aspiraciones.

3.1.2. Estrategias y líneas de acción.

Para asegurar la eficacia de la política exterior es necesario delinear las estrategias, considerando el contexto internacional en que habrán de desarrollarse, los principios que orientan su ejecución y los objetos que la nueva realidad les exige.

3.1.2.1 Enfoque temático.

Desde una perspectiva temática, es posible identificar ocho elementos de estrategia para la política exterior:

- continuar los esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas de México, con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior;
- negociar con firmeza y responsabilidad la deuda externa, utilizando todos los recursos que se deriven de la razón y la negociación, para anteponer el entendimiento a la confrontación, y ejerciendo el derecho inalienable de México para diseñar sus políticas y estrategias de desarrollo;
- propiciar condiciones externas más favorables para la solución de los problemas nacionales, mediante el ejercicio de la capacidad de convocatoria e iniciativa que México ha mantenido en su política exterior;
- impulsar y apoyar los procesos de distensión y pacificación que se están llevando a cabo a nivel mundial; la solución del conflicto centroamericano seguirá siendo de particular importancia para México;
- pugnar porque se respeten las reglas de un comercio exterior amplio y justo, que desaparezcan las barreras que los países desarrollados imponen a las exportaciones de los países en desarrollo, que a su vez éstos reduzcan restricciones al comercio y que la amplia apertura del comercio exterior de nuestro país sea correspondida por los demás países; defendiendo los intereses comerciales de México y de las demás naciones en desarrollo en todos los foros, en especial en el marco del Acuerdo General para el Comercio y los Aranceles;
- identificar intereses coincidentes o complementarios con otros países, a fin de apoyar el desarrollo nacional y lograr la concertación internacional;
- participar activamente en los diversos foros multilaterales de negociaciones; y
- combatir de manera decisiva el narcotráfico. Su operación rebasa fronteras y su combate requiere una coordinación entre las autoridades de los centros de producción y de los grandes centros de consumo, basada en el principio del respeto a la jurisdicción y a la soberanía de cada país.

3.1.2.2 Enfoque geográfico.

Otra perspectiva que es útil tomar en cuenta para lograr una atención equilibrada y adecuada de las diversas prioridades de la política es la geográfica. A partir de ésta, es posible diferenciar las acciones de la política exterior en cinco regiones.

Fronteras.

La atención a los países con los que México tiene fronteras es prioridad de la política exterior. Al norte, con los Estados Unidos de América, se da una relación de extraordinaria importancia, por los problemas pequeños y grandes que constantemente genera esta vecindad y, también,

por las ricas oportunidades que brinda para, juntos, encontrar caminos que redunden en beneficio mutuo. La relevancia del sur obedece a que con los vecinos en esa región nos unen lazos extraordinarios derivados de la geografía, la historia y la cultura, así como porque podemos y debemos incrementar nuestra cercanía.

Por su ubicación, por la magnitud de los flujos comerciales y financieros, por los contactos cotidianos, por las oportunidades a aprovechar y los problemas a resolver, con ninguna nación tenemos una relación tan intensa como con los Estados Unidos de América. Con ese país se propiciará una relación basada en la dignidad, la amistad y el respeto, que reconozca sin ambages la importancia que para ambos tiene una relación sana, inevitablemente intensa. Las interacciones deberán ser las de dos países soberanos, serios y respetuosos, decididos a colaborar en los asuntos comunes. Con los Estados Unidos de América el marco de diálogo se actualizará para encauzar nuestra compleja relación. La tarea se realizará con esmero y se exigirá reciprocidad. Se insistirá en un trato justo y humano a los indocumentados en aquel país, en el equilibrio de las relaciones comerciales y financieras, en la cooperación en la lucha contra la delincuencia que opera en el territorio de ambos países, y en el desarrollo fronterizo, con pleno respeto a la jurisdicción de cada uno.

Con Guatemala y Belice se intensificarán los esfuerzos por estrechar vínculos de amistad, de intercambio económico, cultural y científico técnico. Durante los últimos años, se han enriquecido las relaciones con Guatemala en todos los aspectos; se continuará con el esfuerzo en ese sentido. México promoverá el mejoramiento de los esquemas de consulta y coordinación política con esas dos naciones para aprovechar, en beneficio de los tres, acciones concertadas de defensa de nuestros intereses. Se dará un nuevo impulso a la cooperación bilateral, en aquellos campos donde las acciones puedan redundar en amplios beneficios mutuos. Aumentar el intercambio comercial entre México y esas dos naciones es un ingrediente indispensable para fortalecer nuestra relación; conjuntamente se explorarán los márgenes disponibles a fin de, en un plazo breve, lograr dicho acercamiento comercial y económico. Como parte de ese esfuerzo, será necesario ampliar y mejorar las comunicaciones y telecomunicaciones con esos países, prerequisite de todo enriquecimiento de la relación bilateral.

En el mundo contemporáneo las fronteras se dan por razones no sólo de colindancia. Por eso se ha dado una atención especial a Centroamérica, cuyos graves conflictos tienen repercusiones de importancia para México por su inmediatez con el país. Nuestro país continuará atento a los acontecimientos en esa región y dispuesto a apoyar, cuando los países centroamericanos así lo soliciten, el diálogo y la concertación en la zona ístmica. Se busca alcanzar niveles de desarrollo que garanticen la paz y la estabilidad en la región. En Centroamérica, el esfuerzo de México se seguirá uniendo a todo intento por lograr una solución a los problemas del área que se base en el respeto a su derecho de autodeterminación; insistiremos en que dicha solución deberá ser producto negociado de los propios países centroamericanos.

América Latina y el Caribe.

Con los pueblos de Latinoamérica y el Caribe hay lazos estrechos de cultura y amistad. Se enfrentan un cúmulo de problemas semejantes. Puede haber beneficios a partir de experiencias similares, compartiendo posiciones de principio y haciendo un frente común. Se propugnará por elevar paso a paso la cooperación, que en muchos aspectos se ha quedado rezagada, hacia la constitución de una comunidad latinoamericana.

Con Colombia y Venezuela, México mantiene una relación singular, producto, entre otros factores, de nuestra relativa cercanía geográfica. Es propósito desarrollar más esa relación, in-

tensificando los esfuerzos comunes de complementación hacia la integración. Con trabajo continuo podremos aprovechar las oportunidades existentes en el campo económico. Asimismo, actuando coordinadamente los tres países podemos hacer que la cooperación con Centroamérica y el Caribe sea más efectiva y útil. México intensificará su intercambio económico, su concertación política, y su coordinación, en la cooperación con esas dos naciones.

Debe señalarse que los últimos años han sido particularmente favorables en términos de las relaciones de México con la mayoría de los países de América Latina. La coincidencia de la instauración y consolidación de diversos gobiernos democráticos ayudó a crear una etapa fructífera de acercamiento y concertación. Al mismo tiempo, América Latina, incluyendo a México, ha vivido años aciagos, producto común de la crisis económica internacional y de los problemas económicos internos de cada uno, que también tuvieron orígenes y manifestaciones similares.

Debe reconocerse que no todos los países de América Latina habremos de superar al mismo tiempo y de igual manera los problemas que nos aquejan. De ahí que se deban mantener relaciones dinámicas y amplias con los países de América Latina, a fin de enfrentar un lustro lleno de incertidumbres, dificultades y retos en lo individual y en lo colectivo. En todo caso, México estará vigilante, atento y dispuesto a colaborar con esos países en los campos político, económico y cultural. Con Argentina y Brasil se procurará incrementar el diálogo y la cooperación, para estrechar los vínculos y explotar el potencial de esas relaciones.

Cabe recordar que algunos mecanismos recientes de consulta y coordinación política han mostrado su eficacia en Latinoamérica. En el futuro, el país habrá de enfrentar con realismo los acontecimientos de política internacional en América Latina.

En el Caribe, México continuará manteniendo un irrestricto respeto hacia el pluralismo existente en el área y buscará, al mismo tiempo, un mayor acercamiento económico y cultural. Especial atención será otorgada a Cuba, nación con la cual hay lazos estrechos de historia, cultura y lengua.

Países desarrollados.

En pocos años la sociedad internacional experimentará cambios importantes. La culminación de la integración europea impone una serie de retos a nuestro país, muchos de los cuales representan oportunidades para el desarrollo. Una de las tareas más relevantes que deben llevarse a cabo para contribuir al desarrollo económico de México es encontrar la mejor manera de aprovechar las oportunidades de comercio, de inversión y coinversión que presenta la Comunidad Económica Europea. Su nuevo grado de integración imputará los volúmenes y flujos del comercio e inversión, así como la calidad de los productos, las normas, y la forma de hacer negocios. México estará a la altura de la situación. Con España se enriquecerá la relación bilateral y se aprovechará el rico potencial que ofrece el compartir historia, cultura, así como el potencial de complementación económica.

La relación de México con Canadá ofrece grandes oportunidades, hasta ahora desaprovechadas en parte. Por la pujanza de su economía, nuestros vínculos a través de dos océanos, y nuestra ubicación en América del Norte, Canadá será cada vez más importante para México. Es propósito de este gobierno ampliar el intercambio económico, la concertación política y los lazos culturales y científicos con ese país. Se subrayarán las coincidencias en posiciones internacionales que nos beneficien mutuamente.

Las transformaciones que experimenta Europa Occidental están acompañadas de otras, tan profundas e importantes, en Europa del Este y la Unión Soviética. Una concepción distinta

de la inserción del bloque socialista en el mundo y los pasos firmes efectuados para establecer nuevas reglas de conducción política y de organización económica, aumentan del interés en las relaciones de México con la Unión Soviética y los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Nuestro país reconoce las oportunidades que esa transformación puede llegar a significar, por lo que se propone establecer nuevas modalidades en la relación, a fin de estar preparados para aprovecharlas.

Cuenca del Pacífico.

Con los países de la Cuenca del Pacífico se buscará aprovechar las oportunidades crecientes que sus sociedades ofrecen. Las relaciones con ellos adquieren una relevancia cada vez mayor, a medida que el centro de gravedad del potencial económico del mundo se mueve hacia aquella región. Una mayor penetración de México en la Cuenca es congruente con una política de diversificación y de ampliación de mercados para las exportaciones y las importaciones de nuestro país, y propiciará el acceso a tecnologías más útiles para el desarrollo. En esa zona se encuentra el país con mayor superávit financiero del mundo, que representa un enorme potencial como fuente de inversión y de enriquecimiento cultural para México. En Japón existen posibilidades casi inexploradas de intercambios para los mexicanos; se hará un esfuerzo para concretarlas. También se propiciará una participación y un diálogo ampliados con la República Popular China.

Otros países en desarrollo.

La crisis económica internacional de los últimos años trajo aparejado un aumento de las diferencias entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. México participa de esa situación, porque lo involucra directamente y por su solidaridad con pueblos hermanos de África y Asia. Se continuará pugnando para que la voz de esos países sea escuchada en los foros internacionales porque sus causas, que en mucho son las nuestras, obtengan una respuesta de parte del mundo desarrollado.

En síntesis, por el grado de desarrollo del país, en lo económico y en lo político, por la coyuntura internacional en que se encuentra y por las tendencias que se observan en las relaciones internacionales, México llevará a cabo una política activa, de diversificación multidireccional, de mayor presencia en los organismos multilaterales, de exposición abierta y franca de sus posiciones y de defensa firme de sus derechos e intereses. Una aplicación realista de los principios, claridad de objetivos, y el ejercicio eficaz de la política exterior caracterizarán las tareas durante los próximos seis años. La modernización de México demanda nuevas formas de conducción de la política exterior. México estará a la altura de ese nuevo reto.

3.2 Fuerzas Armadas.

Ejército, Armada y Fuerza Aérea de México tienen su origen en el movimiento revolucionario de 1910 y por ello postulan y se rigen por la doctrina, legislación e instituciones surgidas del mismo. La lealtad a sus principios es su principal fuente de prestigio y fortaleza. Su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de un país como el nuestro, en constante evolución, es base permanente de su eficacia, que las afirma como parte de los pilares fundamentales de la vida nacional.

El compromiso de las Fuerzas Armadas con las aspiraciones populares, expresadas en los movimientos revolucionarios y de independencia, ha determinado el desarrollo de un papel

histórico de madurez y apoyo a las instituciones de la República, surgidas del mandato popular, siendo así garantes del Estado de Derecho y apoyo fundamental de múltiples acciones en beneficio de la colectividad. Surgidas del pueblo mismo son esencia vital de la nacionalidad mexicana, por lo cual se identifican plenamente con los intereses de la sociedad.

La lealtad y el respeto irrestricto a la Carta Magna el apego y sujeción a las leyes que rigen su vida interior, han sido siempre manifestación de la vigencia de las instituciones nacionales y respaldo del derecho inalienable de México a la libertad, soberanía, integridad de su territorio y autodeterminación.

Como comandante supremo, el Ejecutivo Federal establece la política, que de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional.

El compromiso y la necesidad de modernizar al país en lo político, lo social y lo económico, hacen indispensable la modernización de las Fuerzas Armadas al mismo ritmo que las demás instituciones nacionales, pues México espera de ellas la continuidad del esfuerzo aportado desde la Revolución, adecuándolo a las nuevas condiciones del país. Las Fuerzas Armadas han sabido transformarse y fortalecer su esencia nacionalista, revolucionaria y popular; su identidad, definición y actuación al servicio del Estado son evidencia de una conducta apegada siempre a la legitimidad.

3.2.1 Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional y al desarrollo.

Es objetivo del Estado Mexicano el alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional. En este contexto, las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.

Las grandes tareas nacionales que requieren la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea han aumentado y se han vuelto más complejas. Su principal responsabilidad, como la de todos los mexicanos, es la defensa de la Patria. Asimismo, las Fuerzas Armadas participan en el proceso de desarrollo integral de la Nación coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas; y a la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables, no renovables y de todo tipo con que cuentan el territorio y mares nacionales.

De esta seguridad se beneficia la sociedad mexicana en su conjunto y a ella contribuyen de manera concertada y corresponsable, en sus diversos ámbitos y sectores, población y gobierno. Siendo un bien de la Nación, su guarda y preservación son derecho y deber de todos los mexicanos.

Además de las funciones enunciadas, las Fuerzas Armadas realizan tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la Nación, entre las que se cuentan el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, y las acciones para el abasto de agua potable, reforestación, campañas sanitarias, constricción de viviendas y caminos, el uso racional de los recursos que el propio sector defensa tiene asignados y, de especial manera, en el combate al narcotráfico.

3.2.2 *Doctrina militar.*

Los principios que constituyen la doctrina militar forman un conjunto sistematizado de normas que fundamentan la acción y estructura de las Fuerzas Armadas con la finalidad de garantizar su organización interna y su congruencia con la filosofía política nacional en cumplimiento de sus misiones. Dentro de la doctrina militar destacan los siguientes lineamientos:

- Por mandato de la Constitución de 1917, el Titular del Poder Ejecutivo Federal es a quien corresponde, la definición de sus directrices y políticas.
- El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea constituyen la parte actuante de la defensa nacional.
- Las virtudes militares de las Fuerzas Armadas son el valor, el honor, la lealtad, el patriotismo y la sujeción a leyes e institucionales. Están al servicio de aspiraciones, intereses y causas de la Nación, y de su defensa.
- Cada Fuerza Armada, de conformidad con su naturaleza, adopta las medidas preparatorias y de conducción mediante lineamientos jurídicos, orgánicos, estratégicos y de apoyo, que le permitan cumplir con las misiones que les asigna la ley ante determinadas posibilidades de amenaza.

3.2.3 *Acciones.*

Las Fuerzas Armadas enfrentarán las tareas de la nueva etapa de modernización aplicando su singular capacidad de adaptación y con el ánimo altamente dispuesto para ratificar y enaltecer todos los valores de su presente y su pasado. En lo político, participarán defendiendo los principios de independencia y nacionalismo, respeto a la libertad, apoyo a la democracia, rechazo a la intervención y defensa de la autodeterminación de los pueblos; en lo económico, apoyando el desarrollo integral; en lo social, compartiendo el compromiso de elevar el bienestar del pueblo, y participando en el fortalecimiento de la identidad nacional; y en lo cultural colaborando en la preservación de tradiciones, principios y costumbres mexicanos. El reto de la soberanía exige igualmente el esfuerzo recio, constante y comprometido del sector militar, dando a todas sus acciones una auténtica proyección nacionalista y patriótica.

Para cumplir con mayor eficacia sus funciones de defensa de la soberanía y de la libertad nacionales, y con sus labores de fuerza de paz en apoyo a la comunidad, que muchas veces se realizan a costa de la propia vida de soldados y marinos, las Fuerzas Armadas habrán de modernizarse. Ello exige el perfeccionamiento constante de la organización, del equipo y de la capacitación militares; así como un acrecentado profesionalismo y mayores niveles educativos, tanto de la oficialía como de la tropa. El factor humano es fundamental para alcanzar estos propósitos; se buscará elevar su moral, mejorar los sistemas de reclutamiento y asegurar condiciones de vida dignas para sus familias.

Para el cumplimiento de estas directrices, las Fuerzas Armadas realizarán las siguientes acciones:

- coadyuvar en la preservación de la soberanía e independencia nacionales;
- coadyuvar en el mantenimiento de la seguridad, de la paz, y las libertades de los mexicanos;
- participar en la vigilancia, protección y preservación a de los recursos estratégicos;
- coadyuvar n la política del Estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son: la protección la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes;

- adecuar las características de las Fuerzas Armadas a las necesidades del país y mantener el profesionalismo militar;
- promover la reforma jurídica, fincada en la modernización de la normatividad, para adecuar la legislación militar vigente;
- vincular la industria militar al desarrollo del país, mediante la coordinación con la planta industrial nacional a fin de limitar la dependencia del exterior;
- asegurar la coordinación de acciones, entre las Fuerzas Armadas;
- alentar y mantener elevada la moral de los integrantes de las Fuerzas Armadas, mejorando los procedimientos de promoción y la programación sistemática de las prestaciones que otorgan las leyes de seguridad social;
- atender el bienestar de los miembros de las Fuerzas Armadas mediante el fortalecimiento de los servicios de seguridad social;
- mejorar el sistema de reclutamiento para atraer más elementos poseedores de altos valores cívicos y morales al servicio del país desde las Fuerzas Armadas;
- reestructurar orgánica y funcionalmente el servicio militar nacional, mediante la modernización del reclutamiento, de la preparación y el adiestramiento, y fomentando el nacionalismo y el amor a la patria entre los jóvenes;
- vigilar y proteger, a través de la Armada, los recursos renovables, no renovables y de toda clase de las zonas marinas mexicanas, con objeto de que su aprovechamiento esté orientado al beneficio de los mexicanos;
- vigilar el cumplimiento de las normas aplicables a la conservación y protección de las especies marinas y aquéllas tendientes a prevenir las alteraciones del ecosistema marino, que atenten contra dichas especies; y
- contribuir al desarrollo y coordinación de la investigación oceanográfica, como medio para diseñar políticas que redunden en la explotación racional del vasto potencial de los recursos marítimos del país.

Capítulo IV

Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática

4. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática. El Régimen Constitucional y el Acuerdo Nacional para ampliación de la vida democrática.

La Constitución de 1917 es síntesis histórica de nuestra evolución política y social. Su estructura ideológica y jurídica corresponde a la forma de ser de la sociedad mexicana y a los valores a que ésta aspira. Las decisiones políticas fundamentales que ella contiene son expresión de las luchas de nuestro pueblo, desde el proceso independentista de 1810 hasta la culminación del Congreso de Querétaro en 1917. A partir de entonces los años de vida institucional han enriquecido su contenido, al incorporar a los propósitos originales el resultado de la experiencia de la sociedad y del Estado.

La vocación de libertad y justicia forjada a lo largo de la historia dio origen al régimen republicano, representativo y federal; consagró la separación entre la Iglesia y el Estado y permitió

establecer un sistema de garantías individuales y sociales. La Constitución expresa la determinación de realizar, con caracteres propios, los principios universales con que la humanidad ha buscado asegurar su bienestar y progreso. Por ello, la Ley Fundamental recogió los postulados de nuestro liberalismo social y estableció de manera definitiva la naturaleza popular y democrática del Estado Mexicano.

La Constitución es la base del Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo. Es éste la fuente originaria del poder y el, titular, que establece las normas para su ejercicio, a través de órganos representativos que realizan sus funciones a partir del principio de separación de poderes. La aplicación de este principio en México configura un Ejecutivo fuerte sin demérito de la autonomía que se otorga al Legislativo y al Judicial. El presidencialismo es producto de nuestra historia y de nuestra cultura. Constituye la garantía de unidad entre los mexicanos y es condición para lograr la necesaria transformación en el marco de la paz social y del cumplimiento estricto de la ley.

El pleno respeto y colaboración entre los poderes en el desempeño de sus facultades es sustento del ejercicio equilibrado y justo del poder político. Las garantías individuales son el límite de la autoridad frente a las libertades reconocidas a los individuos. Por su parte, los derechos colectivos definen los términos del compromiso del Estado. De ahí se deriva la dimensión social de las instituciones públicas y el sentido comunitario en que se inspiran nuestras normas de convivencia.

El orden jurídico establece bases para que la gestión pública propicie, en el marco de las libertades individuales, el avance social del pueblo y la superación de las causas que originan la desigualdad. La Constitución prevé la necesaria compatibilidad entre los principios de libertad y justicia. La responsabilidad y la solidaridad los hacen complementarios y los mantienen vigentes como condición de la unidad y orientación fundamental del Proyecto Nacional.

En la estructura del Plan, el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática precisa, a partir de la Constitución, los fundamentos políticos que sustentan toda acción de gobierno en el marco de los Acuerdos para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios, y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. El primer Acuerdo señala las bases del entendimiento entre los actores de la vida nacional en todos los órdenes. Esta conciencia compartida de propósitos básicos es el camino indicado para sumar voluntades y esfuerzos en la consecución de los objetivos nacionales.

Al proponer las bases de un Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, el Ejecutivo Federal busca promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, con el convencimiento de que los retos del presente requieren del esfuerzo de todos.

El Plan Nacional de Desarrollo se plantea como un conjunto de bases generales para propiciar la concertación de la política, nacional en todos sus aspectos, siempre bajo la rectoría del Estado. En una sociedad democrática y, sobre todo, en una sociedad democrática moderna, la viabilidad y efectividad de la rectoría que el Estado ejerce requiere la participación social, en el entendido de que un gobierno democrático no expresa otra cosa que la voluntad de la sociedad hecha gobierno. Así, el Plan se estructura a partir de los tres Acuerdos Nacionales, que sirven de sustento para concertar las acciones. Es un programa que mira las líneas y principios generales para avanzar con la sociedad en la solución de los problemas y en el cumplimiento del Proyecto que marca la Constitución.

Democracia y modernización política.

La democracia es el gobierno de la mayoría a través de representantes designados por la voluntad ciudadana en elecciones libres. La soberanía popular es la fuente legítima de toda autoridad. Del principio establecido en el artículo 3º Constitucional se deriva la obligación del Estado de procurar un desarrollo democrático estrechamente asociado con la justicia, al definir la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En nuestra Constitución, el concepto de democracia es a la vez un conjunto de normas de convivencia, expresión del consenso nacional y visión de la sociedad que deseamos perfeccionar.

De esta manera la Carta Magna reconoce la igualdad esencial de los mexicanos: frente al ejercicio de la autoridad, se les protege a través del régimen de garantías individuales, y desde el Estado se promueven sus derechos sociales a la educación, a la salud y al trabajo. Así, democracia política y democracia social se encuentran íntimamente entrelazadas.

La democracia se construye todos los días, pues ha sido siempre un valor a preservar y a acrecentar; un camino por el cual transitar hacia formas superiores de vida colectiva. En razón de ella, el ciudadano participa en las decisiones públicas y en la obtención de los fines que la sociedad se ha planteado a lo largo de su historia.

El gobierno está comprometido a impulsarla, a corregir faltas y fortalecer virtudes, a ofrecer las garantías que hagan posible la libre expresión de las ideas, y a asegurar que la lucha por el poder tenga lugar dentro del orden legal. La práctica política se orienta conforme a valores y sus actos corresponden, de modo directo, al mandato constitucional que la rige. La estructura social y jurídica que nos hemos dado permite poner en práctica los cambios que el país necesita en el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática. La extensión de la democracia no equivale a la ampliación del Estado, sino al estímulo de nuevas formas de organización que fortalezcan el carácter democrático de toda la sociedad.

La crisis económica ha penetrado en la conciencia ciudadana y ha dado un mayor peso al reclamo por erradicar la desigualdad. El debate se ha hecho más intenso en la búsqueda de opciones que alivien la carga presente y conviertan el futuro en un horizonte más promisorio.

Se vive una época de cambio entre comportamientos y prácticas que se resisten a desaparecer y nuevas formas de participación política que hasta ahora no habían estado presentes en nuestro panorama político. Una auténtica voluntad de modernización da cauce institucional a las tensiones que este proceso genera.

A partir del Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida democrática, el gobierno propicia y lucha por la unidad esencial en la diversidad de ideologías y militancias. Es indispensable estar por encima de intransigencias que deterioran las bases del respeto mutuo aprovechar las posibilidades de impulsar, más allá de las diferencias propias de toda sociedad abierta, el progreso general de la Nación.

La modernización política nos obliga a asimilar las experiencias de la época y adquirir las actitudes que los cambios exigen. La nueva cultura política que el país empieza a consolidar precisa ahondar en la disposición al diálogo, a la tolerancia y a la concertación. La evolución de las instituciones y de las relaciones de poder proseguirá y se profundizará, alentando el desarrollo de una cultura sustentada en el respeto y el reconocimiento a los derechos de cada quien y en la estricta observancia de los compromisos que el interés del país no impone.

Es la política el más valioso instrumento de la modernización, el medio para lograr la expresión de la voluntad colectiva, así como para fijar propósitos y estrategias comunes orien-

tadas a hacer posible la transformación del país. Esto solo es factible por el camino de la democracia que supone aceptar las premisas de una sociedad plural y participativa.

A lo largo de nuestra historia como Nación, la lucha por la soberanía ha significado la determinación del pueblo por asumir el poder y ejercerlo para su beneficio. En los sucesivos movimientos sociales el ideal de gobierno democrático se fue reafirmando en la conciencia colectiva de la República.

El principio de la soberanía, que aparece con el surgimiento del Estado Nacional; es en lo interno derecho de autogobierno y, en lo externo, autonomía frente a los otros estados soberanos. De esta última se derivan la igualdad formal entre las naciones y los derechos a la autodeterminación y a la no intervención. En lo interno, la soberanía se ejerce y se reafirma cotidianamente mediante el pleno ejercicio de los derechos políticos y en el constante mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo. Por ello, soberanía y democracia están íntimamente vinculadas.

Líneas de estrategia.

Con base en las consideraciones anteriores y en el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida democrática, se proponen cuatro grandes líneas de estrategia:

- la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional;
- el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política;
- la modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones; y
- el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

4.1. La Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional.

La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que éste representa.

La Seguridad de la Nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de conservación para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.

Por lo anterior es preciso asegurar las condiciones para el mantenimiento del orden jurídico y de la seguridad nacional a través de:

- respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional; y
- reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo en el marco del Derecho.

4.1.1 Respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional.

El respeto a las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos son condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la soberanía. La confianza en el orden jurídico y la certeza en la honesta impartición de la justicia conforman el ambiente propicio para la manifestación cabal de la actividad democrática. Nadie está por encima de la ley porque ésta es mandato del pueblo, único depositario original de la soberanía.

En este contexto el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales, e impulsar una mayor conciencia de los límites del poder de la autoridad y de la dignidad inviolable del ser humano.

La sociedad demanda un Estado democráticamente fuerte para hacer prevalecer la voluntad general. Existen en la ley y en nuestras instituciones los conductos para aspirar y, en su caso, alcanzar la máxima responsabilidad de gobernar que sólo el pueblo otorga. Es obligación del Estado ampliarlos y de los ciudadanos conducirse en los términos de la legalidad.

4.1.2 Reafirmar nuestro nacionalismo.

El nacionalismo supone la voluntad compartida para avanzar en la realización del Proyecto Nacional. Los objetivos últimos de la Nación son invariables y están consagrados en la Constitución y en nuestras leyes. Estos objetivos incluyen el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; el perfeccionamiento de la democracia; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas y la mejoría de la calidad de vida; el respeto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos; el mantenimiento y fortalecimiento del federalismo; y el equilibrio de los factores de la producción, en un marco de estabilidad económica y social.

Tales principios sustentan nuestro Estado de Derecho y representan la comunidad de aspiraciones que hace posible el diálogo y la coordinación de acciones para el mejoramiento de la vida nacional en todos los órdenes; y constituyen la referencia obligada que dicta el pacto social para ventilar nuestros desacuerdos, que siempre existen y deben existir en una sociedad plural y democrática.

Sobre esta base, sociedad y gobierno se proponen avanzar unidos dentro de la ley en la construcción de consensos nacionales, que refuercen nuestro nacionalismo y nuestra voluntad de participar juntos en la formulación de políticas y acciones.

4.2 Perfeccionamiento de los procesos electorales ampliación de la participación política.

El anhelo de sufragio efectivo desencadenó la lucha revolucionaria de 1910. En la Carta Magna se determinó que dicho sufragio es la única vía legítima de acceso al poder. El Estado ha venido impulsando el perfeccionamiento de las reglas que norman la participación y la contienda política de acuerdo con el desarrollo del país.

Los objetivos y el espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial. El respeto al voto es condición esencial de toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad y justicia. El Ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular.

Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad.

La voluntad de participación democrática de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones políticas es la base indispensable para alcanzar una mayor y mejor democracia. Es obligación ineludible del Estado avanzar con la sociedad. Habremos de adaptar los mecanismos institucionales a las nuevas realidades. El avance democrático es labor de todos, cada quien en la esfera de su responsabilidad. Solo democráticamente se puede profundizar la democracia.

En el perfeccionamiento de los canales para la actividad política, el Ejecutivo Federal propone a la sociedad las siguientes bases y propósitos para el avance concertado en esta democratización:

- avanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales;
- asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones;
- vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos;
- informar de los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia;
- garantizar la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos;
- mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión; y
- respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes.

4.2.1 Perfeccionamiento de los procesos electorales.

Los años recientes nos han llevado a configurar un sistema de mayoría con presencia activa de minorías representativas de diversos enfoques ideológicos, que contribuyen a conformar el perfil político del país. Hoy se vive un régimen de fuerte competencia entre partidos. Las normas y prácticas electorales serán modificadas a la luz de la realidad. El Estado Mexicano sabrá nuevamente asumir y conducir los cambios que la sociedad está exigiendo.

Se trabaja con la firme determinación de promover una legislación electoral que garantice la participación de ciudadanos y partidos; mejore los mecanismos de financiamiento para apoyarlos; asegure las condiciones propicias para la difusión de las tesis, programas y actividades partidistas; actualice la integración de los organismos electorales; renueve el padrón electoral; y agilice la presentación de los resultados para dar confiabilidad al proceso en su conjunto.

Partidos y ciudadanos son corresponsales de la reforma electoral que ha sido convocada por el Ejecutivo Federal. Se ha garantizado la participación de todas las corrientes ideológicas a fin de asegurar la pluralidad, y con ello la riqueza de opiniones y la suscripción de compromisos. Se busca empeñosamente el consenso para construir reglas y procedimientos que expresen la voluntad general.

Por eso, el Ejecutivo Federal promueve el diálogo con la extensa participación de los miembros del Congreso de la Unión en lo individual, dentro del pleno respeto a la división de Poderes. Asimismo, participan otros, representantes de la sociedad, que reflejan posiciones

informadas desde el punto de vista de los votantes, tales como los observadores y comentaristas de la actividad política, intelectuales, miembros connotados de la sociedad y, en general, organizaciones y personas interesadas.

Los partidos tienen en este proceso de cambio una importancia fundamental como instituciones que organizan la actividad política de los ciudadanos. Son factor estratégico para modificar actitudes tradicionales en favor de una cultura democrática que fomente el respeto a las diferencias y establezca acuerdos duraderos en aras del interés común.

4.2.2 Respeto a la voluntad popular.

El Estado asegura las condiciones para que los resultados de las elecciones sean respetados escrupulosamente. A ello el Ejecutivo Federal contribuirá redoblando esfuerzos en, sus áreas propias de actividad, y concertará acciones con los partidos, con los integrantes de los otros Poderes, con los demás ámbitos de gobierno y con la ciudadanía en general. Habrá mayor participación y transparencia, pero también mayor corresponsabilidad. A ello deberán contribuir los partidos políticos reconociendo sus derrotas y defendiendo sus auténticos triunfos con todos los instrumentos de la ley; con objetividad en sus reclamos; sin deformar ni exagerar la importancia de imperfecciones o vicios aislados.

Es imprescindible la modernización de los partidos; propiciar organizaciones abiertas que muestren francamente posiciones y propósitos. En el perfeccionamiento de los mecanismos electorales todos los participantes tenemos una labor que desempeñar, una responsabilidad que cumplir.

De gran importancia será la participación de la ciudadanía en las elecciones. Mientras sigan existiendo índices elevados de abstencionismo, nuestra democracia electoral no alcanzará la calidad que deseamos. En todos los niveles debemos contribuir al fortalecimiento de la conciencia cívica de los ciudadanos. Con buena voluntad, el gobierno y los partidos habrán de estimular la concurrencia a las urnas y la ampliación de las actividades políticas. En las escuelas y en las familias deben inculcarse las actitudes democráticas. Antes que nada, la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos. Sin una mayor participación en los procesos no habría sólidos avances en la democratización del país, aún cuando se desterrasen por completo los demás vicios.

4.2.3 Vigilancia compartida de los procesos electorales.

Es obligación del Estado la organización y realización de las elecciones. La ejecución y vigilancia de las diversas etapas del proceso electoral es una responsabilidad compartida. El gobierno propiciará una mayor participación de los partidos y ciudadanos para asegurar la legalidad de las elecciones.

Mediante el diálogo habrán de perfeccionarse los procesos, desde la elaboración del padrón electoral, hasta el recuento y la calificación de los resultados. Paralelamente, se espera la participación responsable en dichas actividades. Debe entenderse que ampliar la democracia no significa dar concesiones que vulneren el principio de la soberanía popular, ya que ello significaría un retroceso, en aras de logros inmediatos y contraproducentes. El mandato popular se gana en las elecciones. Para avanzar en la democracia todos debemos contribuir reconociendo que no hay derechos sin obligaciones.

4.2.4 Información oportuna y transparente de los resultados electorales.

Las elecciones, además de limpias, deben ser transparentes. Realizaremos acciones para asegurar el flujo oportuno de la información electoral, para evitar que su rezago o parcialidad de-

teriore el ambiente político y propicie actitudes defensivas que pongan en duda los procesos antes de que se conozcan los resultados es preciso avanzar en el diseño de mecanismo de información oportuna y transparente, casilla por casilla, distrito por distrito, estado por estado; con la vigilancia de los partidos políticos y de los medios de difusión.

4.2.5 Garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos.

Las acciones ilícitas por parte de grupos o individuos en contra de quienes se oponen a sus propósitos, son de las peores formas de abuso que lesiona las bases mismas de la convivencia democrática. Cuando se llega al extremo de la violencia, el daño que se ocasiona a las instituciones alcanza extremos intolerables, que, justamente desencadenan la protesta airada y la indignación de los ciudadanos.

Un estado democrático se esfuerza por garantizar y proteger la expresión libre de los gobernados la alienta y escucha, y la incorpora en sus decisiones. El propósito de garantizar el ejercicio seguro de la libertad de expresión y del voto es inquebrantable.

4.2.6 Acceso a los medios de difusión.

Es indudable el avance que significó la apertura de los medios masivos para la expresión de los puntos de vista de las diferentes tendencias políticas representadas por los partidos. Habremos de consolidar lo logrado y garantizaremos la participación justa de los diversos grupos sociales, de los comunicadores y del público. Se asegurará el acceso de las diferentes corrientes políticas a los medios de información dentro de las formas y los espacios apropiados, promoviendo el equilibrio adecuado entre las diversas funciones de dichos medios en la sociedad.

4.2.7 Garantizar el derecho a la manifestación pública.

Seremos respetuosos del derecho a la manifestación pública. En contrapartida, quienes lo ejercen deberán empeñarse en el cumplimiento de las responsabilidades que el mismo implica, para evitar el abuso o la afectación de los derechos de terceros. Es obligación de los líderes políticos y sociales contribuir a que esta prerrogativa se ejerza en los términos de la ley.

4.3 Modernización del ejercicio de la autoridad.

La auténtica democracia no se manifiesta sólo en época de elecciones, sino que se construye todos los días en el ejercicio responsable de la autoridad, en la participación de la sociedad con los representantes por ella elegidos, exigiéndoles el cumplimiento de las obligaciones contraídas y cooperando solidariamente en la consecución de los objetivos nacionales.

Habremos, por eso, de modernizar al Estado. Un estado moderno conduce firmemente el desarrollo nacional, y al hacerlo es capaz de movilizar a la sociedad; gestiona y promueve, mediante la concertación, la participación responsable de los sectores; ejerce sus funciones en el marco de la división de Poderes y de la autonomía de los gobiernos locales, con respeto y acatamiento de las decisiones que corresponden a otras instancias, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración, al tiempo que realiza con decisión lo que le compete; tiene la fuerza para llevar a la práctica los dictados de la mayoría; y renueva constantemente sus compromisos en función de las nuevas realidades.

Sociedad y gobierno avanzarán en la modernización del ejercicio de la autoridad conforme a los siguientes aspectos prioritarios:

- promover el fortalecimiento de la división de poderes mediante el respeto, la colaboración y coordinación con los diputados y senadores al Congreso de la Unión y con los integrantes del Poder Judicial;
- colaborar con el Poder Legislativo en aquellos aspectos que él mismo demande para elevar su capacidad de ejercer soberanamente sus atribuciones;
- avanzar en la aplicación honesta y oportuna de la ley, colaborando con el Poder Judicial en los campos de su incumbencia, en el marco del respeto a la independencia de los Poderes;
- asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en públicos; y el desempeño de los funcionarios públicos; y
- coordinar y concertar acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del Pacto Federal.

4.3.1 División de Poderes.

En la democracia mexicana consagrada en la Constitución, la división de Poderes es media para asegurar el cumplimiento de la voluntad popular y, sobre todo, para controlar y evitar la concentración del poder, en defensa de la ciudadanía. Los tres Poderes de la Unión comparten, como lo señala el artículo 41 Constitucional, el encargo de ser depositarios de la soberanía popular, en sus respectivos ámbitos del quehacer público. La alta investidura de cada uno exige el respeto mutuo y la colaboración para el ejercicio correcto de sus funciones y atribuciones respectivas. Concertaremos con los integrantes de los otros Poderes, con pleno respeto a su autonomía, las acciones necesarias para fortalecer en la práctica el sistema de división de funciones, y garantizar las condiciones adecuadas para el ejercicio de sus labores.

4.3.2 Relación con el Poder Legislativo.

La aprobación de leyes y la vigilancia y control para que las acciones del Ejecutivo se realicen conforme a la ley, en los casos y en las formas que determina el marco constitucional, son dos funciones básicas del Poder Legislativo. El Ejecutivo pondrá a su disposición los elementos que el Congreso de la Unión le solicite para el cumplimiento adecuado de esas funciones, y realizará esfuerzos por presentar de manera clara y comprensible los informes que por ley debe rendirle.

Los funcionarios públicos y, en especial, los Secretarios de Estado atenderán con responsabilidad a sus obligaciones legales ante el Congreso. Se brindará a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados el apoyo que requiera para cumplir con eficacia sus tareas de control y vigilancia. El Senado recibirá el apoyo, que en su caso necesitara, para desempeñar el papel activo que le corresponde en la dimensión externa de nuestra vida, política y, en lo interno, en la expresión eficaz de la soberanía y del Pacto Federal.

4.3.3 Aplicación honesta y oportuna de la ley.

Es función esencial del Poder Judicial dar plena vigencia al Estado de Derecho que nos rige. Los jueces hacen efectivo el principio de la seguridad jurídica en beneficio de toda sociedad y con ello ofrecen confianza al ciudadano en la aplicación de la justicia.

El Poder Judicial es, además, elemento de equilibrio entre Poderes, e instancia de la ciudadanía para defender sus intereses frente a los actos de la autoridad. Su estricta autonomía en la práctica es indispensable para el cumplimiento de sus propósitos. Se le dotará de los recursos necesarios para la efectiva realización de sus tareas y para una más eficaz, honesta y oportuna

actuación de parte de sus funcionarios. Es necesario que exista una certeza en la población sobre la imparcialidad y eficacia de las instancias judiciales. Para ello se han de simplificar trámites, reducir plazos y abatir costos, elementos que proporcionarán el uso pleno de los recursos legales por parte de la población menos favorecida.

El contacto más inmediato entre población y autoridad suele ser el que se da a través de los encargados de vigilar y aplicar el orden. Los cuerpos de seguridad serán mejorados y se avanzará en asegurar su honestidad, eficiencia y disposición para servir a la ciudadanía, es preciso que los habitantes vean en el policía un salvaguarda del orden y de su seguridad personal, de sus familias y de sus bienes. Es urgente combatir el crimen, el cohecho y la falta de seguridad pública. En concertación con los demás Poderes, se aumentará el castigo a los infractores del orden pero la prioridad será la prevención de actos delictivos. Se avanzará con energía en el objetivo de combatir los privilegios y las arbitrariedades en la aplicación de la ley.

4.3.4 Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas.

El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo se ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades claridad y transparencia en sus acciones. Se informará y se explicará sobre el ejercicio de la autoridad. La ciudadanía debe estar bien informada de los propósitos de las políticas y de los trabajos realizados, circunstancia que es condición indispensable para lograr el apoyo solidario de la sociedad en la consecución de los objetivos comunes. Será ésta una administración de puertas abiertas. Se atenderá a las denuncias y a las sugerencias de los ciudadanos. Se castigará el incumplimiento con todo el peso de la ley y se combatirá a fondo la ineficiencia y la corrupción.

Los servicios públicos deberán prestarse con eficacia y esmero; los funcionarios tienen la delicada responsabilidad de cuidar y utilizar con escrúpulo los recursos que el pueblo pone a su cuidado. Se ejercerá control y vigilancia para garantizar el estricto cumplimiento de las normas.

Es necesario, alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y se pronuncie respecto de la actuación de los funcionarios. Con ello se dispondrá de medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan los propósitos que la sociedad ha establecido. A la amplia libertad que existe en el país para expresar opiniones habrá de sumarse una mayor capacidad para influir en las decisiones, de acuerdo con el interés y la voluntad de las mayorías.

4.3.5 Fortalecimiento del Pacto Federal.

La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

Así como la centralización de decisiones es un obstáculo, para el desarrollo de la democracia en lo político y lo administrativo, la concentración de la actividad, en todos los ordenes, es un freno al avance de la democracia en el significado amplio que le confiere la Constitución, y que abarca el mejoramiento en lo económico, lo social y lo cultural de todos los mexicanos. No es posible corregir súbitamente una pesada herencia de centralismo y concentración. Las

labores necesarias se dificultan por la escasez de recursos. Sin embargo, se darán de inmediato pasos graduales pero firmes hacia la descentralización y la desconcentración. La inacción en esta esfera redundaría en costos prohibitivos en el futuro. La concentración es un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio. Cada vez resulta más oneroso sostener zonas saturadas donde se ha agotado el potencial productivo.

Avanzaremos con prudencia y firmeza, hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez atender la solución de sus problemas haciendo acopio de los recursos propios en la medida de sus posibilidades.

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel es la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí, y por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

La vigencia del federalismo mexicano supone que cada ámbito de gobierno, cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal sustitución federal. En esta tarea no son útiles las apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional.

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.

4.4 Impulso a la concertación y la participación social en la conducción del desarrollo.

Para asegurar la participación amplia y responsable de la sociedad es necesario fortalecer en ella la solidaridad y crear los mecanismos para el desarrollo de sus iniciativas. El nacionalismo se reafirma en la búsqueda permanente de la unidad de voluntades y esfuerzos para la realización de las aspiraciones colectivas; expresa una exigencia moral y política de participación concertada para establecer objetivos y acciones y asegurar que éstos sean efectivamente nacionales, es decir, aceptados como suyos por la Nación entera.

Con estos propósitos, el Plan propone a la sociedad que junto con el gobierno se atienda a los siguientes aspectos:

- ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad;

- promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y
- propiciar una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos.

4.4.1 Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad se da a sí misma organizaciones en las que se agrupan individuos con actividades afines o propósitos comunes, para pugnar por la defensa de sus legítimos intereses. Estas organizaciones no siempre tienen objetivos políticos propiamente dichos, o éstos forman, las más de las veces, parte de sus fines primordiales. El país requiere del fortalecimiento de estas organizaciones, que representan un elemento fundamental en la consolidación de una cultura democrática y son instrumentos efectivos de expresión ante sociedad y gobierno, e instancias útiles para la concertación.

En ejercicio de sus derechos, las organizaciones de los sectores sociales reclaman una mayor participación en los actos que corresponden al Ejecutivo en la conducción del desarrollo del país, y que los afectan directamente. Por su parte, el gobierno tiene la facultad de concretar con estos grupos y la obligación de hacerlo para fortalecer el desempeño democrático de sus funciones.

Al concertar, el gobierno cuidará el interés de las mayorías, asegurando que exista, en los foros respectivos, una representación adecuada de los intereses que pudieran ser los más afectados.

La participación debe ser amplia pero sin restar efectividad al proceso de decisión.

Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común y el justo equilibrio deseado mediante el diálogo y la negociación. Ello no invalida la conveniencia de ejercer la autoridad, o recurrir a las instancias que tengan la facultad para hacerlo, en los casos en que por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes.

El avance en la consecución de los objetivos del desarrollo demanda una mayor participación social. En el combate a la inflación, la concertación ha mostrado su eficacia para que la sociedad, motivada por el consenso y expresada su responsabilidad en compromisos claros, sume esfuerzos para obtener resultados significativos en la realización de sus metas. El Consejo Nacional de Concertación Económica, integrado por representantes de diversas organizaciones sindicales, asociaciones campesinas, organismos empresariales, agrupaciones profesionales e instituciones académicas, ha sido y seguirá siendo un importante apoyo para que el Ejecutivo promueva la participación de los diferentes sectores en las tareas emanadas de los Acuerdos Nacionales, para alcanzar los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

4.4.2 Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad.

La ampliación de la vida democrática del país requiere, para ser efectiva, abarcar todos los órdenes. El Estado debe democratizarse, pero también las organizaciones de la sociedad. A la obligación del Estado de ampliar los canales para el ejercicio de la democracia a nivel nacional corresponde, en el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, la obligación de cada ciudadano de contribuir con su participación al perfeccionamiento democrático en todos los órdenes, exigiendo no sólo al Gobierno mayor apertura, sino también a las organizaciones a las que pertenece. La existencia de agrupaciones más democráticas y eficientes será la base para que la movilización social se oriente a alcanzar los objetivos superiores de la Nación.

4.4.3 Participación de la mujer y de la juventud.

No obstante la participación más amplia de las mujeres en los diferentes campos de la vida nacional, subsisten diferencias importantes y desigualdades en cuanto al número y calidad de oportunidades que el medio brinda a la mujer en la educación, en el trabajo y en las organizaciones políticas y sociales. Esta es una realidad incompatible con nuestras aspiraciones democráticas y que debemos transformar para ello el Gobierno apoyará y promoverá la plena integración de la mujer a la vida nacional y a sus beneficios a la legítima demanda de abrir mayores espacios a su participación en todos los órdenes.

A la juventud deben asegurársele amplias oportunidades de educación y de capacitación para el trabajo. En especial, es preciso aumentar las fuentes de empleo para satisfacer las demandas de quienes se incorporan por primera vez al mercado laboral. Los ideales y aspiraciones de los jóvenes deben ser objeto de consideración y su participación social y política debe ser respetada y alentada. A los niños y a las personas de edad avanzada debe proporcionárseles el trato humano que merecen; se inculcará en los primeros los valores democráticos, y se alentará el respeto y reconocimiento de la experiencia y sabiduría de los segundos. Es preciso desterrar el abuso de menores e incrementar los beneficios laborales de retiro y la atención a los ancianos.

La modernización propuesta no persigue sólo cambios materiales sino, sobre todo, transformaciones en las actitudes y en las conductas que hagan posible una cultura de la igualdad, que al preservar lo mejor de las tradiciones y valores, se constituya en fuente de renovación permanente.

Capítulo V

Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica Con Estabilidad de Precios

5. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios enfatiza la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar, de manera satisfactoria, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación suficiente de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento, y hacia una más justa distribución del ingreso. Mediante un mayor dinamismo de la actividad económica en condiciones de estabilidad, se crearán las bases indispensables para impulsar la realización personal y social de todos los mexicanos.

Es en este respecto que las metas de aumento del crecimiento y de consolidación del abatimiento de la inflación adquieren su verdadero sentido y justificación. Sin crecimiento adecuado no existirían las condiciones para alcanzar el nivel de vida que demandan los mexicanos para sí mismos y para sus descendientes. El estancamiento económico no puede ser ni será el futuro de México. Lo mexicano exigen que existan las oportunidades para que un mayor número de compatriotas puedan sumarse al trabajo productivo y bien remunerado, y contribuir así a su propia superación y a la del país.

En sus recursos y en la capacidad y voluntad de sus habitantes, el país cuenta con un potencial suficiente para sobreponerse a sus problemas y avanzar en la satisfacción de las aspiraciones sociales. Con el concurso y la participación responsable y compartida de todos, México

se apresta a responder al reto fundamental de hacer frente de manera efectiva a las demandas de la población en lo económico, social y cultural, bajo el principio irrenunciable y necesario de que la solución de los problemas nacionales se base en el Compromiso de mantener y fortalecer la participación democrática de todos los sectores. Por ello, la concertación es la base fundamental de las estrategias del Plan.

La solución de los problemas actuales debe partir del franco reconocimiento de éstos y del uso pleno y eficiente de los recursos disponibles; de la respuesta eficaz a los retos del mundo de hoy. Se precisa adaptar políticas, estrategias y actitudes a las demandas y condiciones del presente como medio efectivo para encarar y solucionar problemas nacionales. Es en este sentido amplio de adaptación a los retos de hoy que se ubica el propósito de modernización del país en todos los aspectos. En el económico, la modernización es, en especial, uno de los retos más claros que plantea el mundo actual. Modernizar a México es exigencia de todos para ser más eficientes en el aprovechamiento de las oportunidades y responder a las realidades que se enfrentan, para ser eficaces en la procuración de mejores condiciones de vida.

Uno de los problemas más persistentes que sufrió el país en años recientes fue la inflación. Ha sido evidente que los elevados incrementos de precios trastocan todo el funcionamiento de la economía y castigan más a los más débiles. Con la decidida y decisiva participación social de amplios sectores de la población se redujo significativamente la magnitud de este fenómeno indeseable. La ciudadanía ha demandado enfáticamente que se tomen las medidas necesarias para impedir el resurgimiento de elevadas tasas de inflación y para consolidar su abatimiento. Por ello, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de precios destaca este objetivo como una de las condiciones para avanzar de manera sostenida con los propósitos del desarrollo y, en especial, proteger, y fortalecer el poder adquisitivo de la población de bajos ingresos.

México, como sociedad, no acepta convivir con la inflación, porque concentra el ingreso, desestimula la inversión, propicia la especulación, diluye el valor y demerita la función de la moneda, desestabiliza los precios reales de los bienes, acorta el horizonte del quehacer económico e imposibilita que los miembros de la sociedad programen sus actividades. En una situación infraccionaria, la incertidumbre se apodera del futuro e inhibe la eficiencia y se atrofia, en general, el aparato económico nacional y, lo que es muy grave, peligra la convivencia social en armonía. La recuperación del crecimiento sobre bases justas sólo será posible consolidando la estabilidad de precios.

Crecimiento sostenido y justo por una parte y estabilidad por la otra son así dos propósitos complementarios e inseparables de la estrategia económica del Plan, para asegurar el avance firme y permanente en la realización de los objetivos fundamentales del desarrollo. Habremos de ser firmes para evitar poner en peligro la estabilidad, y con ella la posibilidad real de alcanzar el crecimiento sostenido y justo, con apresuramientos que llevaran a querer lograr el aumento rápido de la actividad económica antes de crear las condiciones para su permanencia.

El crecimiento permitirá satisfacer demandas aplazadas, pero es preciso proceder sin rebasar la disponibilidad de recursos resultante del aumento gradual de la actividad económica. Un crecimiento con precipitaciones favorecería la aparición de cuellos de botella o estrangulamientos del aparato productivo, la infraestructura sería insuficiente y como resultado resurgiría la inflación y reaparecerían las crisis recurrentes. Primero es crecer con estabilidad, y sólo en esa medida aumentar los recursos globales para atender las demandas, proceder al revés sería des-

hacer lo logrado. En lo inmediato, lo fundamental es asegurar el abatimiento de la inflación y propiciar el crecimiento en la medida en que se consoliden las condiciones para que el mismo no presione al alza de los precios.

La deuda externa es tralla que debemos superar para recuperar el crecimiento; pero es sólo una de ellas. Evitaremos caer en el error de suponer que una vez solucionado este obstáculo habremos resuelto los problemas. La negociación satisfactoria de la deuda es condición para volver a crecer, pero para hacerlo de manera permanente y justa es preciso solucionar también los problemas internos que condujeron, junto con factores externos, al endeudamiento. Problemas tuvimos antes de endeudarnos, y seguiríamos teniéndolos de no realizar los esfuerzos necesarios para corregirlos. Es preciso moderar las peticiones que pudieran presentarse al concluir el proceso de negociación con los acreedores externos. Estas serán atendidas de manera gradual, a medida que avancemos en la solución integral de todos los obstáculos para el desarrollo, no antes.

Los objetivos fundamentales del desarrollo económico.

Las orientaciones globales de la estrategia económica tienen como propósito final el mejoramiento del país en términos de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; éstos son la inspiración básica de todas las estrategias del desarrollo en general y del desarrollo económico en particular. Por ello, fueron enfatizados como el sustento del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, fundamento de los demás Acuerdos.

La Constitución al definir nuestra democracia también como el mejoramiento de las condiciones de vida en todos los aspectos, señala objetivos que tienen implicaciones de naturaleza claramente económica. Así mismo, consagra decretos específicos, como el del trabajo, la educación, la vivienda el acceso al cuidado de la salud; y precisa objetivos como el del desarrollo rural integral que implican prioridades en diversos aspectos de la estrategia económica, cómo por ejemplo, en las políticas de gasto público. Asimismo, la Constitución señala la igualdad de oportunidades, la cual requiere atender prioritariamente a los grupos más desfavorecidos.

Es claro que la satisfacción de estos propósitos demanda la ampliación de recursos destinados a su consecución y, por lo tanto, el fortalecimiento de la actividad económica como fuente necesaria para que dicha ampliación sea viable y suficiente. Esto requiere la existencia de condiciones adecuadas de infraestructura económica y la suficiencia de insumos indispensables para la producción, como son los energéticos, para que el crecimiento no sea frenado por falta de bases materiales.

En términos generales, las prioridades fundamentales de la estrategia económica señalan la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos.

La estrategia económica está así profundamente ligada con la estrategia social, no sólo porque los objetivos económicos tienen el propósito fundamental de alimentar los medios para la satisfacción de las necesidades sociales, sino porque desarrollo social y desarrollo económico no pueden alcanzar su avance potencial de manera aislada. El crecimiento económico es necesario para atender con suficiencia las demandas sociales, y el avance en la satisfacción de éstas es indispensable para elevar la capacidad productiva de todos los mexicanos, con una fuerza de trabajo mejor alimentada, más preparada y más saludable.

Condiciones generales para una estrategia económica efectiva.

Para asegurar su eficacia, la política económica se apoyará en objetivos claros y en un reconocimiento cabal de la situación, de las posibilidades de los medios. La estrategia del Plan surge del diagnóstico objetivo de las circunstancias, de los problemas y las potencialidades del país para superarlos. Los objetivos últimos de la Nación son invariables, no así las estrategias. Estas deben adecuarse a las condiciones concretas que el país atraviese en su devenir histórico. Una estrategia disociada de la realidad sería ineficaz para atacar los problemas que la misma realidad impone.

En los lineamientos económicos generales se fijan metas, se señalan las prioridades estratégicas que determinan los aspectos en que, de acuerdo con la situación imperante, se puede y se debe lograr el mayor avance posible para maximizar la obtención de resultados, y se indica, a grandes rasgos, cómo y con qué instrumentos principales de política económica se procederá a la ejecución de las determinaciones del Plan.

La planeación global de mediano plazo debe concentrarse en la definición de líneas generales y flexibles, que no pierdan relevancia ante cualquier modificación en las condiciones del país y de la economía internacional, y que sirvan eficazmente para encauzar las acciones concretas de las políticas específicas en un rumbo congruente con la estrategia económica general, sin abundar en cuestiones de detalle que diluirían el énfasis de los aspectos que el Plan debe subrayar. Salvo por algunas definiciones sectoriales de gran relevancia para la estrategia general, éstas serán materia de los respectivos programas de mediano plazo.

La estrategia económica del plan es deliberadamente una simplificación, de objetivos, metas y acciones por realizar, que procura recoger fielmente las prioridades actuales en materia de desarrollo económico; para orientar las labores de la sociedad hacia la consecución de sus objetivos. Se persigue una forma de planeación viable en el marco de nuestra realidad, basada en una concertación social amplia de acciones, así como en la descentralización y coordinación de decisiones que demanda la complejidad de nuestra organización política, económica y social.

Las metas de la estrategia económica general son lo suficientemente específicas para servir de marco de referencia en la toma de decisiones particulares, pero sin constituirse en una camisa de fuerza que invalide el ejercicio de la planeación ante cualquier cambio en las circunstancias. Las metas generales se refieren a proyecciones de las dos variables macro económicas sobresalientes: tasa de crecimiento de la actividad económica y la evolución del nivel general de precios. Estas previsiones deberán ser precisadas con mayor detalle en los Programas Operativos Anuales del alcance global y, en su caso, corregidas de acuerdo con la evolución económica durante el período de vigencia del Plan. En un apéndice se incluye la evolución esperada, a partir de las condiciones presentes de diversos indicadores económicos.

Las metas en materia de actividad económica y precios de la estrategia global son:

- alcanzar de manera gradual, hacia finales del periodo de vigencia de este Plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo; y
- reducir la inflación a niveles compatibles con estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación in-

ternacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual. Los plazos y los avances para la consecución de esta meta serán a adaptados conforme a la evolución de las circunstancias en los programas anuales y cuando así lo aconsejen las condiciones económicas en concertación con los sectores productivos.

En el marco de las condiciones del país, estas metas son en principio alcanzables durante la vigencia del Plan y son complementadas entre sí. La estabilidad de precios es requisito para lograr un crecimiento sano y sostenido. La inestabilidad económica; cuyo síntoma más claro es la inflación, conduce en el mejor de los casos a períodos de crecimiento de corta duración seguidos por etapas de grave recesión y crisis económicas. Por su parte, el fortalecimiento de la actividad productiva contribuirá, a través de una mayor y creciente oferta de bienes y servicios, a la consolidación de la estabilidad de precios.

Un crecimiento económico considerable, sostenido y justo no puede obtenerse de manera inmediata, sino a medida que se fortalezca y consolide el abatimiento de la inflación y se superen los obstáculos que impone la realidad presente. Por ello, la obtención del crecimiento sin inflación será gradual, pero firme. En el programa económico para 1989 se determinó que éste será un año de transición, desde el estancamiento hacia el desarrollo gradual y sostenido.

Sobre la base de los acuerdos del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, en los Criterios Generales de Política Económica para 1989 el Ejecutivo estableció los siguientes objetivos para el primer año de la actual administración: consolidar la estabilidad de precios, crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica, reducir la transferencia de recursos al exterior, proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel del empleo y fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa.

Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones generales: estricto control de las finanzas públicas; ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; gasto público moderado y congruente con la modernización económica; ejecución prioritaria de los programas de gasto social; mayor eficacia del sector público y su concentración, recuperación Económica con Estabilidad de Precios. En actividades prioritarias y estratégicas; negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera; consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos; eliminación de obstáculos a la actividad económica; y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.

Líneas generales de estrategia.

La política económica del Plan se estructura a partir del reconocimiento de los problemas que afectan a la economía y la identificación de prioridades que debe atender la estrategia. En el pasado reciente, la inestabilidad macroeconómica ha sido uno de los principales obstáculos para el crecimiento sostenido. Otro obstáculo fue la reducción de la inversión productiva, como consecuencia primordial de las transferencias de recursos al exterior y del deterioro de los términos de intercambio con el resto del mundo. Para recuperar el crecimiento es indispensable, por parte, incrementar la disponibilidad de recursos para la inversión y, por la otra, maximizar el crecimiento alcanzable con los recursos disponibles.

De estas consideraciones surgen las tres líneas de estrategia para la política económica general:

- estabilización continua de la economía;
- ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y
- modernización económica.

Estas tres líneas constituyen procesos continuos permanentes. La primera se refiere a la estabilidad no como objetivo acabado y alcanzable de una vez por todas, sino como el constante esfuerzo para fortalecer y mantener la estabilidad. En cuanto a la disponibilidad de recursos, no se pretende simplemente alcanzar un cierto monto, sino su ampliación constante para asegurar el crecimiento económico sostenido. Por su parte, la modernización es un proceso, un esfuerzo continuo para adaptar las estructuras a las condiciones específicas que atraviesa el país para que contribuyan mejor a la consecución de los objetivos.

Estabilización, inversión y modernización son complementarias, como complementarias son las metas de consolidación de la estabilidad de precios y de crecimiento sostenido. Sin estabilidad económica no sería posible fortalecer el ahorro y la inversión, ni existiría el ambiente propicio para la eficiencia productiva. Sin inversión suficiente, la oferta de bienes y servicios no crecería a un ritmo adecuado con la evolución de la demanda, y el exceso relativo de esta última impediría la consolidación de la estabilidad de precios, requisito de una modernización amplia del aparato productivo. Asimismo, sin una modernización a fondo que aumente la eficiencia económica, los recursos para el crecimiento serían siempre insuficientes.

Mediante la estabilización, se sentarán las bases requeridas para la conducción ordenada de las acciones de los diversos sectores e individuos, en un ambiente propicio para que las decisiones particulares confluyan hacia la obtención de los objetivos generales. Por su parte, la ampliación de los recursos para aumentar la capacidad productiva y la modernización económica son de hecho dos vertientes para superar la insuficiencia de la inversión para alcanzar las metas de crecimiento. La primera, aumentando indirectamente la disponibilidad de recursos y, la segunda, disminuyendo los requerimientos globales para alcanzar dichas metas, a través de una mayor rentabilidad social para obtener más producción con un monto dado de recursos.

5.1 Estabilización Continua de la Economía.

El síntoma más claro de la estabilidad económica, o de su ausencia, es la estabilidad o inestabilidad en el nivel general de precios.

Cuando la inflación es elevada, el aumento acelerado de los precios se convierte en uno de los más importantes obstáculos del desarrollo. La estabilidad de precios es, asimismo, una condición para obtener un desarrollo más justo en condiciones de inflación alta, los resultados favorables del crecimiento se concentran, beneficiando relativamente poco a los grupos de menores ingresos; y son estos grupos los que por lo general soportan el mayor peso de los ajustes que imponen las crisis recurrentes en que, por regla, desemboca el crecimiento sin estabilidad.

La estabilidad de precios es una situación que puede perderse fácilmente y en un lapso breve, ante la desaparición de las condiciones para su mantenimiento. Una vez perdida la estabilidad, su recuperación es difícil; impone costos sociales elevados y exige grandes sacrificios. Es por ello de suma importancia cuidar que se cumplan, en todo momento, las condiciones y equilibrios económicos fundamentales que exige el mantenimiento de la estabilidad.

Líneas de política.

Las acciones correspondientes, al mantenimiento de la estabilidad son aplicables a todos los campos de la política económica y se agrupan, fundamentalmente, en las siguientes líneas generales:

- una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público;
- una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario;
- una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortalezca el ahorro interno y promueva una Intermediación financiera eficiente;
- una política cambiaria que apoye la estabilidad de precios, con el uso de todos los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambios abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos; y
- una política de concertación que contribuya a mantener, mediante compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de precios y que propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios.

5.1.1 Política de ingresos públicos.

Las políticas tributaria y de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público tienen como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades. Al mismo tiempo, estas políticas apoyarán la estabilidad de precios en el marco de la concertación social. La determinación de las tasas impositivas y los precios y tarifas públicos será compatible con la evolución de los salarios, el nivel general de precios y el tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para consolidar el abatimiento de la inflación.

Además de recaudar recursos suficientes y apoyar la estabilidad, la política de ingresos promoverá una mejor distribución del ingreso y del bienestar, así como la eficiencia económica mediante una adecuada determinación de precios y el uso racional de los recursos escasos, renovables y no renovables, que administra el sector público. En una economía, abierta a la competencia exterior, los impuestos y los precios públicos deben permitir que los productos nacionales compitan adecuadamente con los extranjeros. Las tasas impositivas y los precios internacionales de los bienes que comercia el sector público serán un punto de referencia básico para el diseño de la política de ingresos.

Esta política tiene como uno de sus propósitos fundamentales combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas. Para ello, se continuará con el proceso de racionalización de las bases especiales de tributación, con el fin de adecuar el sistema tributario a la realidad de cada sector y ligar el impuesto sobre la renta de cada empresa con la capacidad de pago. Además, en los diversos impuestos continuará la eliminación de tratamientos preferenciales no justificados, con el propósito de disminuir las distorsiones que propician en el proceso de asignación de recursos.

También avanzará, paulatina y concertadamente, la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas para restablecer la equidad del sistema tributario. Disminuirán las tasas marginales que hasta ahora no lo han hecho, con el objeto de alentar el esfuerzo productivo. Con este propósito, se ampliará la base de contribuyentes y se revisará el tratamiento a diversos conceptos que hasta ahora han servido como fuente de evasión a ciertos grupos.

El impuesto sobre la renta de las empresas seguirá estimulando la reinversión de las utilidades. Asimismo, la aplicación de la base de este impuesto, con la introducción de conceptos que permiten un mejor control del mismo, ayudará a que la tasa alcance un nivel comparable al de las economías con que se efectúa la mayor parte del comercio exterior del país.

Para lograrla reducción de las tasas impositivas y de las distorsiones por la elusión y evasión será necesario realizar un combate a fondo contra estas prácticas indeseables. Se ampliarán y mejorarán los procesos de auditoría y vigilancia del pago de impuestos, se avanzará en la simplificación de disposiciones y trámites, y se asesorará al contribuyente en el pago de sus contribuciones, para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. La prioridad será la prevención, no el castigo; pero se impondrá el interés público sobre la práctica de acciones delictivas que dañan al erario y la sociedad.

El proceso de erradicación de la elusión fiscal eliminará imprecisiones, vacíos y tratamientos diferenciales injustificados en los ordenamientos fiscales que propician comportamientos no deseados de los contribuyentes, con el fin exclusivo de reducir su carga impositiva. La elusión tiene efectos casi tan nocivos como la evasión y surge de los defectos en las normas y procedimientos fiscales, que deberán ser corregidos.

La evasión de impuestos incide mayores tasas para los contribuyentes cumplidos. La meta prioritaria de la administración tributaria será el combate a la evasión, con el apoyo de la sociedad, que demanda la erradicación de estas prácticas. La información cruzada de los contribuyentes servirá para detectar omisiones de ingreso y se promoverá y facilitará el registro, voluntario de causantes.

La política de coordinación fiscal buscará fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Esta política estimulará el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa. Debe fortalecerse la recaudación de los impuestos estatales y municipales, en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno. Este es el caso del impuesto predial. Una situación así mina la autosuficiencia de recursos que demanda la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del Pacto Federal.

Esta política también favorecerá la colaboración con los gobiernos locales para que consoliden su hacienda, mediante la concertación, buscando siempre la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia en el uso de los recursos. Asimismo, se estimulará la colaboración entre las entidades federativas, con el objeto de establecer mecanismos que promuevan modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

En el corto plazo, la política de ingresos del sector paraestatal tiene como objetivo fundamental contribuir a consolidar el abatimiento de la inflación con el fortalecimiento de las finanzas públicas. Esto se hará mediante el ajuste concertado de aquellos precios y tarifas que tengan rezagas significativas, para eliminar subsidios de escasa justificación económica y social, reduciendo al mínimo posible el efecto sobre el poder adquisitivo de las mayorías.

En el mediano plazo, el diseño de la política de precios de los bienes y servicios del sector paraestatal buscará, además de contribuir a la estabilidad, vincular su evolución con la cotización que tengan en los mercados internacionales. En las empresas públicas que producen bienes y servicios que no se comercian entre países, se asegurará una relación adecuada entre precio y costo de producción en condiciones de operación eficiente, para no trasladar, en su caso, ineficiencias del aparato productivo estatal al resto de la economía.

Cuando por consideraciones sociales se decidiera mantener algún subsidio en el precio de algún bien o servicio producido por una empresa pública, dicho subsidio deberá estar claramente identificado. Ello permitirá evaluar la rentabilidad real y la eficiencia de las empresas, mostrando claramente el impacto de los subsidios que otorgan y de las transferencias que reciben sobre sus estados contables.

En la definición de la política de precios y tarifas, otros criterios importantes a considerar otros criterios importantes a considerar serán el aumento del ahorro y el uso más eficiente, desde el punto de vista social, de los recursos naturales y la equidad entre los beneficiarios de los servicios. La adecuada ejecución de esta política promoverá, en congruencia con el resto de la política económica, el serio financiamiento de las actividades de la empresa pública, el cumplimiento de las metas fiscales acordes con los objetivos de inflación, y una asignación más eficiente de los recursos públicos en apoyo al crecimiento y a la modernización de la planta productiva nacional.

5.1.2 Política de gasto público.

La política de gasto público tiene dos vertientes principales: la determinación de su nivel y su asignación entre diferentes sectores y programas. También forman parte de ésta las medidas para asegurar la mayor eficiencia posible en el ejercicio y la honestidad más escrupulosa en el manejo de los fondos públicos. La determinación del nivel de gasto público apoyará la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, impidiendo que su magnitud propicie que la demanda de fondos prestables rebase la capacidad de la oferta en condiciones de estabilidad de precios y de una evolución adecuada de la balanza de pagos y del mercado cambiario. Por su parte, la asignación del gasto y su ejercicio eficiente deben apoyar la modernización económica y social, mediante su congruencia con las prioridades de la estrategia para avanzar en la satisfacción de las demandas de mejores condiciones de vida para todos los mexicanos.

El Artículo 74 de la Constitución determina que los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal sean examinados, discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos. El Constituyente reflejó así, clara y atinadamente, su preocupación por el sano financiamiento de las actividades del sector público.

El gasto público bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias es uno de los instrumentos más eficaces, para promover el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia del desarrollo. Para cumplir con estos propósitos, el gasto debe ser financiado con recursos no inflacionarios. La actividad económica estimulada por el gasto deficitario sólo da lugar a un crecimiento temporal que se diluye en crisis, al no propiciar la generación de recursos para su mantenimiento y reproducción ampliada. Las recesiones en que invariablemente desemboca el desequilibrio fiscal imponen graves costos sociales que revierten los beneficios temporales que pudieran haberse obtenido y suelen llevar a situaciones de deterioro económico y social que ponen en peligro la sobrevivencia misma de las instituciones.

El Estado mexicano debe efectuar erogaciones importantes para responder a las demandas de bienestar de una población en aumento, así como satisfacer la provisión de infraestructura pública suficiente para alcanzar las metas de crecimiento de la actividad económica. La relevancia de los aspectos que debe atender el sector público, junto con la escasez de recursos,

obliga a no derrocharlos en lo superfluo a ejercer una selectividad estricta con base en la evaluación social de proyectos y una disciplina presupuestal a fondo.

Una vez determinado el nivel del gasto público compatible con los recursos disponibles; la estrategia presupuestal se basará en el criterio de que; a un mayor gasto en alguna actividad corresponda un menor gasto en otras. En este contexto, la asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del Plan: Infraestructura social, en la que destacan rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos y seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica que incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros; y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

Los cargos de responsabilidad en el servicio público son un compromiso con el pueblo, y deben ser ejercidos por personas capaces que en todo momento quien su trabajo conforme al interés colectivo. Las medidas de ahorro y eficiencia en el desempeño de las labores públicas seguirán vigentes, con las adecuaciones necesarias para asegurar la eficacia en las funciones. Para retener en la Administración a los servidores públicos más capaces se cuidará que las remuneraciones no se rezaguen respecto a las que puedan obtener en el mercado de trabajo. A medida que la recuperación de la economía lo permita, se procurará la recuperación gradual de los salarios reales del sector central y de las entidades públicas en que están rezagados, premiando la eficiencia y la permanencia en el puesto.

Otro rubro del gasto que se recuperará gradualmente es la inversión pública. Esta tendrá una gran incidencia en la modernización económica más por su orientación que por su monto; pero éste tendrá que aumentar de manera importante en algunos renglones estratégicos y prioritarios, en los que la inversión se ha quedado rezagada y debe recuperarse para que sea viable el crecimiento económico esperado en los próximos años. Los proyectos de conversión con los sectores social y privado habrán de elevar el alcance de los recursos públicos.

La política de gasto público fomentará la descentralización. La coordinación con las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, permitirá avanzar eficazmente en la consecución de este propósito, al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios. Asimismo, se buscará complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas. En cuanto al gasto social, se perseguirá incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo y utilizando, en su caso, materiales locales.

La política de gasto público federal, además de fomentar el ahorro y apoyar la estabilidad de precios, atenderá a la ejecución de las siguientes acciones:

- elaborar los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los criterios señalados en este Plan, asegurando que la propuesta de asignación de recursos que se haga a la H. Cámara de Diputados sea congruente con la atención prioritaria a la infraestructura social, la infraestructura económica y las demandas de los grupos de más bajos ingresos;
- avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de éstos de lograr una mayor autonomía financiera, a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación;
- usar la asignación del gasto federal como forma para estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo;

- en los casos permitidos por la ley y en los que se asegure el interés de los usuarios, llevar a cabo la concesión de obras y servicios públicos y, así mismo, construir obras públicas que en lo posible y conveniente sean financiadas con recursos de los particulares; todo ello con el propósito de incrementar los recursos disponibles en la ejecución de otras obras y proyectos requeridos por el crecimiento y la atención de las demandas sociales;
- mejorar los sistemas contables de las entidades de la Administración Pública Federal, con el registro adecuado de las transferencias y subsidios, para clarificar el significado de los estados contables y asignar fuentes de financiamiento adecuadas de los subsidios que, por encargo del gobierno, deban otorgar las entidades;
- mejorar los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto, de manera que sea posible una mayor autonomía de gestión sin riesgo de que el endeudamiento desborde las previsiones y asegurar el respeto estricto, por parte de los ejecutores, a las variables de control que serán cada vez menos numerosas y más globales;
- simplificar los trámites al interior de la Administración para que el ejercicio del gasto, previsto en los presupuestos correspondientes, sea más expedito, y;
- simplificar y mejorar la presentación de los informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas, y los anuales de la Cuenta Pública.

5.1.3 Políticas monetaria, financiera y crediticia.

El sano desempeño de las finanzas públicas contribuirá a una evolución de los agregados monetarios y financieros compatible con la estabilidad. Asimismo, el financiamiento del sector público se apoyará más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado que en el uso de crédito directo del Banco de México, con el propósito de que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad.

La política de tasas de interés debe conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al ahorrador y promover tasas reales moderadas. Las altas tasas reales de interés aumentan los requerimientos financieros del sector público, propician un empeoramiento de la distribución del ingreso y encarecen el crédito. Pero estos problemas no se corrigen con tasas incompatibles con las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados financieros; tasas artificialmente bajas fomentarían la fuga de capitales, la generación insuficiente de ahorro y de mercados paralelos de crédito. Evitar estos fenómenos requiere el lineamiento de tasas reales atractivas para el ahorrador, congruentes con los rendimientos ofrecidos en el exterior, como con las expectativas inflacionarias y de ajustes en el tipo de cambio. A la satisfacción simultánea de los objetivos señalados contribuirán la consolidación de bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la disminución de las transferencias al exterior y el mejoramiento de los servicios que prestan la; instituciones financieras del país.

Para apoyar el crecimiento sin inflación, los mercados financieros propiciarán una generación y una retención de ahorro a tono con las demandas de inversión derivadas del propio crecimiento de la actividad económica. Para estimular el fortalecimiento del ahorro y su permanencia en la economía nacional, se continuará la modernización a fondo del sistema financiero, de acuerdo con los criterios señalados en la sección correspondiente de este Plan.

5.1.4 Política cambiaria.

En una economía, abierta a la competencia externa, conforme, lo precisa para México la estrategia de modernización del Plan, es fundamental que el tipo de cambio contribuya al fortalecimiento de las exportaciones, a la sustitución eficiente de importaciones y a una evolución satisfactoria de la balanza de pagos; pero sin ser fuente de inflación ni imponer cargas al consumidor con el objeto de mantener artificialmente la rentabilidad de empresas ineficientes, así como tampoco estimular la actividad de sectores en los que el país no posee una ventaja comparativa en los mercados mundiales. La estabilidad del tipo de cambio, que no significa necesariamente total fijación, sino la ausencia tanto de movimientos bruscos como de una rápida evolución será resultado de la consolidación de la estabilidad de precios, de finanzas públicas equilibradas y del manejo adecuado de las políticas monetaria y fiscal, y de diversos elementos de costo.

5.2. Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

En los últimos cinco años, la insuficiencia de la inversión determinó el estancamiento del producto interno bruto. Para obtener hacia finales del período de vigencia del Plan una tasa de crecimiento económico cercana al seis por ciento anual, el coeficiente de inversión a producto deberá aumentar gradualmente en alrededor de seis puntos porcentuales.

La disminución de recursos disponibles para su uso interno en la economía la cual está en el fondo del estancamiento de la inversión, de la actividad económica, de la creación de empleos y de la disminución del poder adquisitivo de los salarios se explica fundamentalmente por una desfavorable evolución del sector externo, una súbita reversión de la transferencia de recursos con el exterior y un deterioro abrupto de los términos de intercambio del país.

Los recursos necesarios para financiar el aumento de la inversión que requiere el crecimiento sólo pueden provenir de las siguientes fuentes posibles: de un mayor ahorro interno, público o privado; de una mejoría de los términos de intercambio del país; y, de manera fundamental; de una reducción de las transferencias netas de recursos reales al exterior.

Fortalecimiento del ahorro interno.

El esfuerzo por fortalecer el ahorro interno deberá intensificarse. En los próximos años la recuperación de la actividad económica y la modernización y mayor penetración del sistema financiero serán factores fundamentales para la consecución de este fin. Se requerirá también del diseño de nuevos instrumentos financieros que permitan la diversificación del riesgo y el financiamiento a plazos mayores. Asimismo, las tasas de interés de los diferentes instrumentos deberán otorgar rendimientos adecuados y competitivos con los del exterior. En última instancia, la recuperación del crecimiento sostenido depende fundamentalmente de la generación suficiente de ahorro interno. Sin embargo, en las condiciones actuales y tomando en cuenta los rezagos de la inversión propiciados por las difíciles condiciones que tuvo que enfrentar la economía en los últimos años, esta fuente sería insuficiente, por sí sola, para generar el impulso que requiere el inicio y consolidación del proceso de recuperación sostenida del dinamismo económico.

La estabilización permanente de la economía y los resultados de la negociación externa permitirán una reducción significativa de las tasas de interés que abrirá, los esfuerzos del sector público por su ahorro, espacios para aumentar inversión. Por su parte, el fortalecimiento ya efectuado en las finanzas públicas en una mayor disponibilidad para la inversión privada y social.

Una proporción significativa del consumo del sector público la constituyen rubros que, como la educación y la salud, son prioritarios para el desarrollo. El incremento en inversión física deberá hacerse compatible con el aumento requerido en estos rubros prioritarios, los que habrán de ser fortalecidos con criterios de selectividad, eficiencia y equidad. A largo plazo, la disminución de la tasa de crecimiento de la población permitía un mayor margen de maniobra para aumentar el ahorro público y la inversión, sin detener las demandas de gasto social, que siendo una inversión en capital humano es una fuente esencial de desarrollo.

Términos de intercambio.

La evolución de los términos de intercambio depende de situaciones fuera del control del país, pero su impacto en la economía nacional está determinado también por condiciones y políticas internas. Al caer el precio del petróleo los términos de intercambio no se hubieran deteriorado tanto ni sus efectos hubieran sido tan elevados en cuanto a la reducción de recursos disponibles si, por ejemplo, este producto no hubiera llegado a representar la proporción tan elevada en las exportaciones totales que tuvo en el pasado. El aumento de las exportaciones no petroleras de los últimos años mitigó el impacto del deterioro de los términos de intercambio. El fortalecimiento ulterior de las exportaciones no petroleras es una de las condiciones básicas para financiar las importaciones que demande el proceso de desarrollo. Sin embargo, la consolidación de los avances en materia de exportaciones no petroleras podrían verse amenazados por la insuficiencia de recursos para la inversión necesaria para mantener y aumentar la competitividad de la economía en el exterior.

Reducción de la transferencia de recursos.

La consolidación de las bases materiales para el crecimiento del empleo y la actividad económica, y para la recuperación gradual y sostenida de los salarios requiere una disminución significativa de las transferencias al exterior, en magnitud suficiente para alcanzar los niveles de inversión requeridos por las metas de crecimiento. La disponibilidad de recursos así lograda contribuirá a la recuperación del crecimiento y, como consecuencia, al incremento gradual y sustancial de la tasa de ahorro interno. De esa manera será factible alcanzar un crecimiento autofinanciable y, por lo tanto, sostenido.

Líneas de política.

Para superar la escasez de recursos y recobrar el crecimiento sobre bases permanentes, sin inflación y con equidad, se requiere utilizar al máximo posible las diversas fuentes. Por ello las líneas de política para la ampliación de recursos para la inversión serán:

- el fortalecimiento del ahorro público, dentro del contexto de finanzas públicas compatibles con la estabilización y la atención a las demandas sociales;
- el aliento del ahorro privado interno, con la creación de condiciones adecuadas para su generación e inversión productiva; y
- una reducción de la transferencia de recursos al exterior en un monto compatible con la disponibilidad suficiente de recursos para alcanzar las metas de crecimiento económico.

Con un importante alivio en las transferencias de recursos al exterior, la economía recuperará gradualmente un crecimiento cercano al seis por ciento anual y el producto *per cápita* se elevará cuatro por ciento al año. Aumentará así de manera sostenida la tasa de ahorro interno

que, como lo muestra la experiencia propia y de los demás países, es función fundamentalmente del ingreso disponible por habitante. El país alcanzará gradualmente una etapa de crecimiento sostenido y autofinanciable, en que un mayor crecimiento significará una mayor tasa de ahorro, la que servirá para financiar el mayor crecimiento. Es preciso reiterar que simultáneamente con las acciones para reducir la transferencia de recursos al exterior se requiere, como condición indispensable para alcanzar el crecimiento sostenido, perseverar en la corrección de los problemas internos.

5.2.1 Políticas para fortalecer el ahorro público.

Las medidas para fortalecer las finanzas públicas tienen una relación estrecha con las destinadas, a incrementar el ahorro público. Un aumento de la inversión que no provenga de un aumento de la misma magnitud en el ahorro se refleja en un deterioro de las finanzas públicas, puesto que la mayor inversión pública deberá, en ese caso, financiarse con endeudamiento.

La escasa disponibilidad de recursos ha obligado a efectuar ajustes muy sustanciales en las finanzas públicas, especialmente en lo referente a la contracción del gasto primario, que se define como el gasto en bienes y servicios distintos a los relacionados con el servicio de la deuda. Como consecuencia, la inversión pública como proporción del producto a precios de 1980 ha disminuido muy significativamente en los últimos años.

Para 1989 se aprobó una reducción adicional del gasto primario que afectó básicamente a la inversión pública, para no sacrificar la operación y el mantenimiento de la planta existente. Hubiera sido un desperdicio iniciar nuevos proyectos al tiempo que se mantuvieran fuera de operación otros ya terminados. Asimismo, se dio una mayor orientación social al presupuesto, para compensar el impacto sobre el bienestar de las mayorías de la reducción del gasto público total; lo que se reflejó también en una contracción del gasto de inversión, por el elevado componente del gasto corriente en la atención de las demandas sociales prioritarias.

Para vencer la inercia inflacionaria, la estabilización de precios requiere un esfuerzo especial de finanzas públicas en la etapa de consolidación del abatimiento de la inflación. Lograda la consolidación, se darán las condiciones para aumentar gradualmente el gasto público en las áreas estratégicas y prioritarias.

Es conveniente subrayar que la recuperación del gasto público a partir de 1990 será gradual y moderada, puesto que su aumento no puede ni debe ser el motor fundamental del crecimiento sostenido. Asimismo, debe señalarse que con el incremento de la disponibilidad de recursos no inflacionarios para financiar el gasto se atenderá prioritariamente a las demandas sociales y a la creación y mejoramiento de la infraestructura económica para el desarrollo, incluyendo el abasto de energía.

Para los sectores de la administración pública como para toda la economía los recursos seguirán siendo limitados. Los necesarios aumentos de la inversión deberán apoyarse en un amplio esfuerzo por incrementar el ahorro, con una mayor eficiencia operativa. Será indispensable ejercer una cuidadosa selectividad de proyectos. Las empresas del sector público, en especial, deberán elevar la rentabilidad de sus recursos, que seguirán siendo escasos aunque cada vez menos para fortalecer el ahorro público como fuente para financiar una mayor inversión y para aumentar el rendimiento social de la misma, se atenderá, entre otras acciones, a lo siguiente:

- fortalecer los ingresos, mediante una más eficiente recaudación fiscal, mayor productividad en las empresas públicas y una política de precios y tarifas congruente con los propósitos señalados con anterioridad;

- reducir selectiva pero significativamente el gasto corriente como proporción del producto interno bruto, con una mayor eficiencia operativa y la eliminación de erogaciones innecesarias o poco prioritarias, sin descuidar el mantenimiento y operación de la infraestructura económica y social existente;
- asignar los recursos para la inversión de acuerdo con criterios estrictos de evaluación de los costos y beneficios sociales; en especial se dará prioridad a la terminación de obras y proyectos en etapa avanzada, y sólo se iniciarán otros en la medida en que se tenga una prudente certeza respecto a la disponibilidad de recursos para su terminación y mantenimiento; y
- elevar el monto de los recursos de inversión acudiendo, en lo posible y conveniente, al financiamiento en fuentes alternas a las del propio sector.

5.2.2 Modernización financiera.

En décadas pasadas, el sistema bancario era prácticamente la única opción para la intermediación financiera. Los demás intermediarios no habían cobrado la importancia que tienen la actualidad y que seguirá incrementándose en el futuro. Asimismo, los mercados financieros del mundo no habían alcanzado la integración que de manera acelerada se produjo en los últimos años. Esa situación de virtual oligopolio del sistema bancario permitía extraer mediante regulaciones administrativas, crédito relativamente barato para financiar al sector público y canalizar crédito subsidiado a determinados sectores. Este crédito barato tenía como contrapartida el encarecimiento del crédito a los sectores no subsidiados.

Al parecer e incrementarse la competencia financiera interna y externa, el mantenimiento de regulaciones poco flexibles en materia de tasas de interés pasivas propició la caída de la captación bancaria.

En las circunstancias señaladas en los dos párrafos anteriores, los ahorradores y los demandantes de crédito recurrieron cada vez en mayor medida a otros intermediarios para evadir el impuesto de facto que las regulaciones a la banca les imponían. Sujetar a los demás intermediarios no era la respuesta adecuada, tanto por la creciente vinculación de los mercados financieros mundiales, como por la posibilidad por parte del público de recurrir a los mercados informales de ahorro y crédito. De hecho, muchos ahorradores prefirieron transferir sus recursos al exterior; pero aun en ausencia de vinculación, formal o informal, con los mercados financieros externos, la regulación excesiva hubiera tenido costos crecientes por la ineficiencia de la intermediación no institucional y mal organizada que se hubiera desarrollado, como de hecho sucedió en alguna medida.

Para contrarrestar estos efectos, se incrementó la remuneración a la banca comercial por los encajes y depósitos, así como por el crédito que obligatoriamente debía otorgar al Gobierno Federal y a otras entidades. El crédito barato ya no fue así subsidiado de manera importante con el encarecimiento del crédito libre. Pero, por otra parte, la reducción de la captación bancaria tradicional, resultante de la regulación de las tasas pasivas a niveles artificialmente bajos, implicó la contracción y virtual desaparición del financiamiento proveniente de dicha captación, incluso del obligatorio.

La modernización del país requiere no sólo un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo moderno, que apoye y promueva la productividad y la competitividad de la economía. La rápida evolución de las condiciones en los medios financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica mundial y de los cambios técnicos y en la intermediación financiera, condujo al imperativo de la modernización acelerada del sistema bancario.

En estas condiciones, a partir de finales de 1988 se efectuaron modificaciones de trascendencia en regulación financiera. Estas medidas están logrando que los bancos ajusten con flexibilidad los términos de sus operaciones a las cambiantes situaciones del mercado. Ello conducirá un fortalecimiento de las instituciones formales de crédito y a una mayor permanencia del ahorro en el país, en la medida que la política económica contribuya también a estos objetivos. La menor dependencia del financiamiento al sector público con respecto del crédito primario propiciará un mercado de obligaciones gubernamentales más concurrido y, por lo tanto, con mayor estabilidad en las tasas de interés.

Las autoridades financieras del país dictaron medidas tendientes a lograr una mayor flexibilidad de las tasas de interés. También se hicieron adecuaciones a los regímenes de inversión obligatoria de la banca al uniformar los coeficientes de inversión de los distintos instrumentos. Todo ello tiene una profunda significación. El Gobierno Federal ha dejado de financiarse a través del sistema bancario y lo hace ahora directamente con el público, a través de operaciones de mercado abierto. Estas, en consecuencia, serán y de hecho ya lo son el principal instrumento de la política monetarias. Esta política inducirá menores márgenes de intermediación como resultado de la mayor competitividad tanto en operaciones activas como pasivas. Menores márgenes de intermediación son una manifestación de mayor eficiencia de la banca, en beneficio tanto de alrededores como de usuarios de crédito.

La estrategia de desarrollo requiere de una modernización financiera que responda a las nuevas condiciones económicas del país. El sistema financiero en sus distintas modalidades e instrumentos, tiene la responsabilidad de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional, así como canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia el sistema productivo. De esta manera, durante los próximos años se atenderá en especial a los siguientes propósitos:

- aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, ya que, la viabilidad y eficiencia de cada institución serán fundamentales que la banca múltiple enfrente con éxito el reto de un entorno financiero crecientemente competitivo, cambiante y tecnológicamente avanzado;
- examinar cuidadosamente la reglamentación relativa a banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros, para garantizar el sano y eficiente funcionamiento de los mercados y el control del sistema con la autonomía de gestión y la flexibilidad necesarias para su crecimiento y adecuación a las nuevas condiciones económicas y financieras;
- articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios; entre otras cosas, se dotará a cada uno de ellos de los elementos legales y reglamentarios necesarios para su mejor desempeño en el ámbito de su competencia, y se promoverá una mayor complementariedad, evitando duplicidades;
- ante la reducción de los “cajones” obligatorios de crédito, financiar el crédito selectivo con los recursos de los bancos y fideicomisos de fomento;
- incrementar el beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa, con la reducción de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes, y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados; para disminuir costos de operación, la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarán básicamente como banca de segundo piso;

- modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente del mercado de valores, para permitir flexibilidad de adaptación a las condiciones imperantes y evitar prácticas que lesionan los intereses del público;
- lograr la consolidación de un mercado de capitales que apoye cada vez en mayor medida los requerimientos financieros de la inversión; y
- promover decididamente la actividad aseguradora y de otros intermediarios financieros no bancarios, como las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes generales de depósito y otros.

5.2.3 Criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

En la renegociación de la deuda pública externa de México ha propuesto, desde el comienzo de la presente administración, disminuir la transferencia neta de recursos al exterior a un nivel compatible con las tasas de crecimiento y estabilidad de precios requeridas por nuestro país. A pesar de que la economía Mexicana se ha fortalecido sustancialmente en los últimos años, el deterioro de los términos de intercambio ha reducido su capacidad real de pago. El esfuerzo realizado, exitosamente, por el pueblo y el gobierno de México para ajustar las finanzas públicas y cambiar la estructura de la economía requiere de la reducción de la transferencia neta al exterior para obtener los resultados esperados en materia de crecimiento.

La renegociación de la deuda externa y su servicio es el pilar fundamental sobre el que descansarán los esfuerzos de reducción de la transferencia neta de recursos al exterior. Asimismo, la promoción de la inversión extranjera directa será también una fuente de recursos para elevar la disponibilidad de financiamiento de la inversión.

Las cuatro premisas básicas que normarán la renegociación de la deuda pública externa son:

- abatir la transferencia neta de recursos al exterior, con el fin de que nuestra economía pueda reanudar el crecimiento de manera sostenida, en un contexto de estabilidad de precios; disminuir el valor de la deuda histórica acumulada, para lo cual será necesario acordar con los acreedores condiciones de servicio diferentes a las actuales, que sean congruentes con la situación presente y con el valor real de la deuda;
- asegurar recursos netos durante un período lo suficientemente largo, de manera que se elimine la incertidumbre de las negociaciones frecuentes; y
- reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al producto interno bruto.

En apego a estas premisas, México renegocia la deuda externa sobre la base del reconocimiento de la corresponsabilidad por parte de los bancos acreedores. Asimismo, busca alcanzar un acuerdo que permita la aplicación exitosa del programa económico previsto para 1989 y otorgue certidumbre respecto a un nivel adecuado de transferencias externas netas en los próximos años, lo que es un factor necesario para la reactivación de la inversión productiva y de la actividad económica.

Con el Fondo Monetario Internacional se llegó ya a un acuerdo el pasado mes de abril. Se trata de un programa de tres años en el que se parte del objetivo de crecimiento, y los requerimientos de financiamiento externo se determinan como residuo. El organismo endosa y avala ante la comunidad financiera internacional las medidas de política económica diseñada y adoptada soberanamente por México. Asimismo, se reconoce explícitamente en la Carta de Intención la necesidad de reducir la transferencia neta al exterior, así como el monto de la deuda.

La búsqueda de otros acuerdos en el proceso de negociación con los acreedores sigue los siguientes lineamientos generales:

- negociar con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo el financiamiento requerido, tanto para programas de cambio estructural como para proyectos específicos de inversión con el objetivo, en términos generales, de que estas instituciones canalicen, de 1989 a 1994, recursos brutos al menos equivalentes a los pagos anuales por capital e intereses; y buscar asimismo, el apoyo financiero de estas instituciones para la realización de operaciones de reducción de deuda;
- realizar negociaciones con los organismos bilaterales asociados en el Club de París que permitan reestructurar las amortizaciones del principal, capitalizar parcialmente el pago de intereses e incrementar la cobertura de crédito a las exportaciones;
- buscar con la banca comercial una reducción significativa de las transferencias de opciones que incluye la reducción de netas de recursos, mediante un conjunto tasas de interés, la disminución del saldo de la deuda a través de su intercambio por bonos de menor valor con garantías parciales para el pago de intereses y de capital, la capitalización de los intereses y la obtención de recursos frescos; con acuerdos multianuales en los casos de las dos últimas opciones, a fin de evitar la incertidumbre que caracteriza a las negociaciones periódicas; y
- asegurar el consenso y la colaboración con los gobiernos de los países industrializados para suprimir obstáculos legales y de tipo fiscal que, pudieran inhibir la participación de la banca comercial de sus países en alguna de las opciones mencionadas, puesto que la respuesta de los bancos estará en gran medida condicionada por las acciones y reacciones de sus respectivos gobiernos y autoridades financieras. Se requiere apoyar con voluntad política la solución de los problemas económicos y financieros del mundo, derivados de la deuda externa.

5.3 Modernización económica.

Ante situaciones cambiantes, no existen estrategias económicas eficientes y efectivas en todo tiempo y lugar. Por lo general, estas estrategias no representan objetivos en sí mismas, sino que son instrumentos para avanzar en la consecución de los objetivos últimos del desarrollo, es decir, para incrementar la satisfacción de las demandas de mejores condiciones de vida en todos los órdenes. Por ello, la estrategia económica debe adaptarse a la realidad, y obtener así el máximo de beneficios para la sociedad. La justificación de una estrategia particular depende, en última instancia, de su capacidad para hacer avanzar al país por la senda del desarrollo escogida por él mismo.

La economía mexicana deberá ser estructuralmente fuerte para responder a los retos del mundo moderno. Vivimos en una economía mundial sujeta a grandes transformaciones, como nunca antes en la historia. Estas transformaciones representan oportunidades muy importantes para aquellos países que con decisión y eficacia se aboquen a hacer frente a los retos de la modernidad; al tiempo que se traducirán en rezagos y retrocesos para quienes refugiándose en actitudes del pasado pretendieran ignorarlas.

Para hacer frente al reto del crecimiento, México demanda la modernización profunda de sus estructuras económicas. Se requiere un cambio de actitudes. Es preciso alcanzar una

mayor competitividad en lo interno y en lo externo, abrir los canales para que se manifieste el potencial del país y de sus habitantes, alentando sus iniciativas y promoviendo, sin paternalismos, su ejecución.

Queremos modernizarnos para ser oídos, como Nación, más eficientes. Sin eficiencia, los recursos para el crecimiento serían siempre insuficientes, aun después de resolver a satisfacción el problema de la transferencia de recursos al exterior. Estamos obligados a hacer más y mejor con los recursos disponibles. Este es el reto de la modernización, y habremos de hacerlo extensivo a todos los aspectos de nuestra economía.

Modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todas las actividades productivas; una mayor y mejor educación; una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo; un uso adecuado y eficiente de tecnologías propias y externas de acuerdo con su rentabilidad y conveniencia; en suma, más productividad y más competitividad. Modernizar la economía es también no querer hacerlo todo nosotros mismos, sino procurar concentrarnos más en aquello en que somos relativamente más eficientes.

Como se mencionó, la modernización económica y la modernización social son complementarias. Múltiples aspectos que usualmente son incluidos en la estrategia social podrían, con la misma justificación, ser incluidos en la estrategia económica y viceversa. Los Acuerdos Nacionales para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida comparten propósitos y objetivos si bien a veces desde una perspectiva inmediata diferenciada. Las políticas de la estrategia económica se complementan y continúan con las políticas de la estrategia social consideradas en el capítulo correspondiente de este Plan.

Líneas de política.

Para aumentar la satisfacción de objetivos con los recursos disponibles, para el crecimiento económica atenderá a los siguientes propósitos, que definen sus principales líneas de política:

- modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y de la sociedad;
- modernizar la pesca en apoyo de la suficiencia alimentaria del mejoramiento de las rendiciones de vida de los pescadores, de la captación de divisas y del desarrollo del País;
- conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, renovables y no renovables, en especial en lo referente al agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería;
- modernizar la infraestructura económica del país para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante una más racional inversión pública y una mayor y más ágil concurrencia de los sectores social y privado;
- enfatizar, dentro de la modernización de la infraestructura, la modernización de las telecomunicaciones, como uno de los requisitos fundamentales para la productividad y competitividad en las condiciones tecnológicas del mundo de hoy;
- asegurar el abasto de energía que requerirá la recuperación del crecimiento; avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial, con un mejor aprovechamiento de las ventajas relativas del aparato productivo nacional;

- modernizar el turismo, como una de las fuentes de divisas más importantes y de mayor potencial de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los nacionales;
- promover un flujo de inversión extranjera que apoye los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías;
- actualizar las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites, propiciar el abatimiento de costos e incertidumbres, así como una mejor asignación de recursos; y alentar una mayor concurrencia de productores que sirva de acicate a la competitividad y productividad removiendo obstáculos de la entrada de nuevos participantes en la actividad en los casos que carezcan de una clara justificación económica y social;
- fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para que sea económica y financieramente sólida, y para que preste servicio calidad y de buena calidad y a buen precio y;
- mejorar el diseño y ejecución de políticas conducentes a un rápido desarrollo de la capacidad tecnológica del país.

Para apoyar la modernización económica, es necesario efectuar una profunda reforma educativa a que, por una parte, mejore directamente las condiciones de vida en lo cultural y, por la otra, eleve el potencial de desarrollo mediante el incremento de la calidad del capital humano. La política educativa, por su gran incidencia en el bienestar social, derivada de su capacidad para el mejoramiento productivo de las condiciones de vida de la población en general y de los grupos de bajos ingresos en particular, es considerada en el capítulo correspondiente de la estrategia social.

Por otra parte, la modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional. Más que como políticas en particular, la descentralización y la desconcentración son consideradas en el Plan como ejes esenciales de todas las políticas. En diversas secciones de este documento se hace referencia a los principios rectores para el uso eficiente del territorio, y en la sección relativa a las políticas de población y desarrollo regional y urbano se mencionan los criterios generales que deben seguirse.

5.3.1 Modernización del campo.

El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo es indispensable su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples decisiones, entre otras las siguientes:

- la descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos;
- el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- la concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y

- el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.

Con la descentralización se busca que la modernización del campo sea adoptada como una prioridad por los gobiernos estatales y que, en ejercicio de su soberanía, ejerzan la responsabilidad que les corresponde en la dirección del desarrollo agropecuario, con el apoyo del Gobierno Federal.

Modernizar al campo implica, de manera fundamental que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo requiere también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios pequeños propietarios y empresarios que con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

Se trata en síntesis de liberar la energía social acumulada en el campo mexicano, a partir del fortalecimiento de las estructuras y formas de organización que hayan demostrado eficacia, para emprender una cruzada nacional que promueva su reactivación y eficiencia productiva.

En el marco la concertación democrática, la descentralización y la participación social permitirán poner en práctica las medidas que establece la ley y las que demanda e interés superior de la Nación.

La política agrícola de mediano plazo se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores. Se actuará con el reconocimiento de que mientras siga existiendo el elevado rezago rural, los problemas más apremiantes del desarrollo seguirán siendo, en una proporción, los que se manifiestan en el campo, por lo que este ámbito será de atención prioritaria.

En el campo hay escasa disponibilidad de tierras para una población en aumento que está emigrando en busca de trabajo. En el largo plazo la agricultura deberá ser capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población y a la vez, alimentos y materias primas en las condiciones que demanda una economía cada vez más competitiva en el exterior. Estos dos propósitos sólo serán compatibles en la medida que aumente la productividad. Por ello, es prioritario revertir el deterioro del sector agropecuario. En el corto plazo, la estrategia debe apoyar la estabilidad de precios y proteger el bienestar de la población de bajos ingresos en general, y de los campesinos en particular.

La transferencia de mano de obra de la agricultura a las demás actividades debe ser ordenada. Dicha transferencia no deberá implicar necesariamente la emigración de la población rural a las grandes ciudades. Su arraigo será posible en la medida que aumente la creación de empleos no agrícolas en sus propias comunidades o en centros cercanos no sobrepoblados.

Mientras no existan las condiciones para que excedentes de fuerza de trabajo agrícola, sean incorporados productivamente en los demás sectores, la emigración significa trasladar, sin resolver, los problemas del campo a las ciudades, con grave deterioro de las condiciones urbanas y costos crecientes para la provisión de servicios, como el del agua, en las poblaciones de gran tamaño.

La estrategia de largo plazo buscará desacelerar y ordenar la emigración, contrarrestando las fuerzas de expulsión del sector agrícola y fomentando las oportunidades de empleo no

agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio, de acuerdo con una política poblacional que promueva la explotación suficiente de los recursos territoriales. Asimismo, es preciso fortalecer la asistencia social en el medio rural, sobre todo para no descuidar el bienestar de los campesinos con menores dotaciones o carentes de tierras.

La soberanía alimentaria es propósito esencial de la estrategia agropecuaria, y será apoyada mediante aumentos de la producción fincados en una mayor productividad en el uso de los recursos. El deterioro rural ha implicado, además de niveles decrecientes de bienestar, el fuerte incremento de las importaciones de alimentos. Se buscará una mayor suficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritariamente a aumentar la producción del maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar y semillas oleaginosas, así como de carnes, leche y huevo. Por otra parte, se impulsarán los productos de exportación y todos aquéllos en que se tengan ventajas comparativas que nos permitan fortalecer la balanza comercial agropecuaria.

Es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo.

Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra. Garantizar su utilización, productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad en el campo.

Se propiciará la explotación agrícola con criterios técnicos de organización productiva, en el marco de la ley, así como la compactación de superficies que correspondan a la misma capacidad productiva para aumentar los rendimientos; mediante la aplicación de equipos y técnicas modernas. Asimismo, se eliminará la dispersión e ineffectividad de acciones, a través de una coordinación eficaz entre las dependencias y organismos que participan en el campo y el traslado paulatino de sus funcionales organizaciones de los propios productores.

Se promoverá el perfeccionamiento y cabal aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector. Se hará de la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de partida de la acción modernizadora del campo, evitando toda forma de simulación. Se exigirá a sus tenedores que la tierra cumpla con su potencial productivo, para ello habrán de aprovecharse las amplias posibilidades que ofrece la Ley de Fomento Agropecuario. Mediante la concertación entre productores y las distintas instancias de autoridad se eliminarán o atemperarán sustancialmente los factores que propician la subutilización o el abandono de tierras.

Mediante una cuidadosa aplicación de la letra y el espíritu de la ley, se propiciará el desarrollo de cultivos en explotaciones ganaderas con potencial agrícola. En este objetivo, el cultivo de forrajes es el primer paso obligado.

La modernización del subsector pecuario buscará revertir la tendencia de crecimiento negativo y descapitalización observada en los últimos años. Para ello, con base en los principios de descentralización y participación de los productores se han establecido estrategias diferenciadas por tipo de productor, regiones y mercados procurando que los apoyos y estímulos propicien la recuperación y mejor aprovechamiento de hato ganadero así como el abasto interno suficiente y oportuno, y el incremento de la capacidad exportadora de la actividad.

El impulso a las diferentes especies pecuarias será a través de programas concertados de sanidad animal, mejoramiento genético, investigación aplicada, uso integral de los recursos

forrajeros y, en forma muy importante, promoviendo la organización de los productores con un claro objetivo de elevar su producción, productividad e ingresos.

Se revisarán a fondo las políticas de crédito y seguros al campo, de tal forma que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efectivos de fomento a la producción y el bienestar campesinos. Esta revisión supondrá necesariamente la eliminación de prácticas indebidas y sistemas ineficientes de trabajo.

La expansión sostenida de la producción agropecuaria requerirá necesariamente de una recuperación significativa de la inversión en el sector. La asignación correspondiente a la agricultura y ganadería ocupará un lugar preponderante dentro de la inversión pública, la que será asimismo utilizada para atraer montos crecientes de recursos de los propios productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a diferentes modalidades de asociación en participación. Los esfuerzos de inversión de todos los sectores habrán de comprender, entre otros, los proyectos estratégicos de gran irrigación y la conservación y rehabilitación de los distritos de riego. Particular importancia tendrán las obras de pequeña irrigación y conservación de suelo y de agua, así como las de infraestructura dirigida a elevar la productividad en zonas de temporal, y las obras que permitan incrementar la capacidad de almacenamiento mediante centros de acopio debidamente equipados en que participen las organizaciones de productores. El barbecho poscosecha será práctica necesaria.

Las entidades paraestatales del sector agropecuario serán motivo de una profunda reestructuración con el fin de impulsar y elevar su eficiencia operativa en el cumplimiento de sus objetivos sociales. Particular atención se prestará al caso de los organismos que atienden cultivos agroindustriales de amplio alcance regional como tabaco, café y azúcar. Se buscará que los incrementos de productividad se traduzcan en mejoras en el nivel de vida de los productores de bajos ingresos dedicados a estas actividades, y en la capitalización de las mismas, dentro del marco de una nueva relación entre las organizaciones sociales y las instituciones dedicadas al fomento de dichos cultivos.

Debido a la necesidad de que los campesinos decidan y conduzcan su propia superación, se abandonarán las actitudes paternalistas, que son anacrónicas e ineficaces. Para ello se promoverán decididamente los productos de organización productiva y capacitación técnica de manera tal que los productores asuman su responsabilidad en la programación de los trabajos, la selección de los cultivos, y las decisiones vinculadas a la producción del campo, todo ello a la luz de definiciones claras, oportunas y seguras en cuanto a la política e instrumentos oficiales.

Particular atención se dará a los mecanismos de fijación de los precios de garantía. En consulta con los productores, industriales y consumidores se buscará definir una fórmula de aplicación clara, automática y justa, que tome en cuenta las referencias de los precios internacionales, las diferencias de costos que prevalecen y los márgenes de protección y fomento que deben darse a nuestros campesinos. Mediante programas de estímulos regionales de beneficio directo para los agricultores, se buscará compensar lo heterogéneo de nuestra estructura productiva. Los precios reconocerán las diferentes variedades y calidades de un producto en general, incluyendo la ganadería y la silvicultura, se seguirá una política de precios remuneradores, flexibles, congruentes con la evolución general de la economía nacional y del poder adquisitivo de los consumidores.

La estrategia a seguir implica la participación comprometida de los productores agropecuarios en la toma de decisiones para obtener el máximo rendimiento de sus recursos con los apoyos necesarios de información y orientación que sean pertinentes. La soberanía del pro-

ductor se ejercerá en el marco de la concertación social, siempre con apego a las prioridades nacionales, tal como el mejoramiento ecológico. Reconocida así la soberanía del productor, los apoyos del gobierno al campo recobran su justa dimensión de servicio a quien produce. Para garantizar su adecuado aprovechamiento, se procurará que los productores intervengan crecientemente en el manejo del crédito, el seguro, las semillas, los fertilizantes, la comercialización y en la administración y conservación de la infraestructura.

Se promoverá la asistencia técnica integral e intensiva como herramienta para lograr incrementos de productividad mediante el servicio de extensionismo, el cual operará en forma concertada con los gobiernos estatales y las organizaciones de productores, a fin de sumar y utilizar mejor los recursos en esta materia. Se impulsará también la participación de dichas instancias en la distribución de insumos.

En el marco de la política agropecuaria, se emprenderá un proceso de profunda descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores. El proceso de descentralización se concretará en la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Campo, para lo cual se ha convocado a los CC. Gobernadores de cada entidad federativa a encabezar este proceso. Los programas operativos anuales correspondientes funcionarán a la manera del Convenio Único de Desarrollo, con el empleo unitario y coordinado de los recursos del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores para alcanzar los objetivos de los convenios de concertación que se firmen.

Por la diversidad y dispersión de los participantes rurales, el esfuerzo nacional de planeación debe cobrar especial impulso en el campo, con una clara orientación hacia las áreas donde se realiza la producción y donde se manifiestan las necesidades y demandas de los productores. Ello implica convertir a los distritos de desarrollo rural, y en particular a los centros de apoyo, en unidades y medios eficaces del Sistema de Planeación Democrática.

5.3.2. Modernización de la pesca.

México dispone de más de once mil kilómetros de litoral, tres millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva, dos y medio millones de hectáreas de aguas interiores y una gran variedad y densidad de especies acuáticas. Tiene, así, valiosos recursos para apoyar la disponibilidad de alimentos, la creación de empleos, la captación de divisas y el desarrollo regional del país. La pesca se ha consolidado como una importante actividad económica mediante la integración de una vasta flota el mejoramiento de su infraestructura popular, la diversificación de su planta industrial y la creciente preparación y formación del personal científico, técnico y operativo.

Para continuar impulsando la evolución del sector se aprovecharán más eficientemente y se desarrollarán los recursos e infraestructura pesqueros ya disponibles, a fin de satisfacer la demanda interna, aumentar las exportaciones ejercer los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva.

Como estrategia general, en lo interno se fomentará el aumento de la oferta y distribución de alimentos producidos por el sector, la generación de empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras, un desarrollo regional más equilibrado, y un aprovechamiento mejor y más integral de los recursos naturales.

Por lo que toca a los mercados externos, se buscará aumentar el ingreso de divisas derivado de la pesca, y se favorecerá que los sectores privado y social amplíen la gama de productos exportables y diversifiquen los mercados de destino, coadyuvando a fortalecer la posición de México en la economía mundial. La riqueza y variedad de recursos pesqueros que el país posee

y su correcto manejo y aprovechamiento contribuirán a cumplir con eficiencia los objetivos de orden interno y externo de las políticas sectoriales. Por otra parte, aumentar la oferta de productos pesqueros significará la incorporación de nuevas pesquerías, tecnologías, zonas de captura y el fomento de cultivo de especies, sobre bases que permitan recuperar las inversiones. Un fomento eficiente y una adecuada administración de las pesquerías evitarán la sobreexplotación y desaparición de valiosas especies nativas, introducirán al aprovechamiento comercial aquellas especies y áreas hasta ahora inexploradas o escasamente utilizadas, y contribuirán a aumentar el volumen y el valor del producto sectorial.

Para alcanzar los objetivos anteriores, se fomentará la reposición, mantenimiento y, en su caso, ampliación de los equipos y la infraestructura para pesca existentes, atendiendo a criterios de productividad y eficiencia. Asimismo, se fortalecerán los trabajos de investigación y desarrollo tecnológico, se consolidará la cooperación con otros países y organismos internacionales y se asegurará la eficaz y expedita administración de la actividad del sector.

La importancia de la acuicultura es cada vez mayor en vista de la creciente competencia internacional y de que la explotación en muchas zonas de pesca prácticamente ha alcanzado su límite biológico. El desarrollo integral de la acuicultura será prioritario, en un ambiente de concertación social que permita conjugar los esfuerzos de los sectores.

La explotación racional de los recursos marinos y el ejercicio y defensa de nuestra soberanía en la Zona Económica Exclusiva, demandan una administración cuidadosa de esos recursos y que la flota mexicana incremente sus capturas en las aguas nacionales.

Por otra parte, se impulsará también la explotación pesquera en áreas complementarias de otras actividades afines, que contribuyan a un uso más intensivo de los recursos naturales y a una mayor generación de divisas. Tal es el caso de la pesca deportiva y dada producción explícitamente destinada a las áreas turísticas nacionales.

En cuanto a la industrialización y comercialización de la producción pesquera nacional se impulsará la modernización y el desarrollo integral de la actividad y se buscará vincular de manera más fluida y equilibrada las distintas fases del proceso productivo, aprovechando las grandes inversiones realizadas en años recientes. Asimismo, se propiciará una mejor distribución del aparato productivo en el territorio nacional.

Especial atención se dará al propósito de que a producción pesquera nacional coadyuve en los programas de la política social en materia alimentaria. En particular, se buscará que la utilización de especies marinas como la sardina y la anchoveta ricas fuentes de proteína animal de bajo costo para amplios sectores de la sociedad se integre al Programa Nacional de Solidaridad en sus aspectos de alimentación y abasto.

Las exportaciones que de mayores volúmenes de productos marinos hagan los sectores privado y social, en algunos casos con presentaciones variadas y con un mayor procesamiento industrial, permitirá la diversificación de mercados, un mayor ingreso de divisas y mejores relaciones de intercambio comercial.

A través de la participación organizada y concertada de los diversos agentes sociales que intervienen directa o indirectamente en la actividad pesquera nacional, se buscará una mayor canalización de inversión privada y social en apoyo a su fortalecimiento. Conjuntamente se impulsará el desarrollo, depuración y consolidación del sector social pesquero, con particular atención a las cooperativas; la integración y mejor organización del sector productivo privado; y la actualización, adecuación y simplificación de las estructuras y procedimientos de la administración pública central y paraestatal de la pesca.

5.3.3 *Uso eficiente de los recursos escasos.*

La conservación, ampliación y explotación racional de los recursos escasos del país, renovables y no renovables, son condiciones de la modernidad. La depredación de nuestro medio es deterioro y destrucción de las bases de nuestro desarrollo. Es preciso enfatizar la urgencia de un uso y explotación racionales y eficientes del agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería.

5.3.3.1 *El agua, elemento vital.*

El agua es un recurso indispensable y crucial para el desarrollo del país a mediano y largo plazos, el cual hasta ahora hemos aprovechado de manera irracional. Si no realizamos medidas a fondo para corregir esta situación, la escasez de este líquido se convertirá no sólo en freno al progreso, sino en amenaza a la salud e incluso a la sobrevivencia misma de la población. Al abusar de este recurso estamos limitando las perspectivas de nuestro futuro, por lo que será tarea prioritaria e impostergable desarrollar un nuevo enfoque económico, tecnológico y cultural para su aprovechamiento.

La mayor parte de los centros urbanos se ubican en regiones que cuentan, con las menores disponibilidades de agua del país. En la actualidad, el agua es transportada a costos elevados y crecientes hacia las grandes ciudades, en especial a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, desde sitios cada vez más distantes. La industria, que por lo general usa grandes cantidades del líquido, se concentra asimismo en donde es escaso. Ni en el uso doméstico, ni en el industrial, se han hecho esfuerzos de ahorro y uso eficiente del recurso. Una vez realizado el esfuerzo y el gasto de dotar del vital líquido a los grandes centros de consumo, las aguas ya utilizadas son desalojadas también con grandes costos.

En el campo, el problema del agua presenta otros aspectos igualmente graves. Las zonas áridas y semiáridas del país, donde se concentran más de la mitad de los suelos aptos para la agricultura, disponen de menos del 10 por ciento del total de agua del país. En este sector se presenta, además, un considerable desperdicio debido a la utilización de sistemas de riego que no optimizan su rendimiento; también existen pérdidas en su conducción e ineficiencias en el bombeo.

En el uso residencial del agua existe una asignación ineficiente e inequitativa. Mientras que los usuarios de elevados recursos la tienen en abundancia y la derrochan en usos poco prioritarios y en cantidades excesivas, para otros es escasa o carecen por completo de ella. Tampoco los usuarios de ingresos medios y bajos con acceso adecuado al agua la utilizan con sobriedad y medida. El precio que pagan los usuarios es por lo general insignificante en comparación con su costo. Asimismo, es común que se cobren cuotas fijas sin importar, la magnitud del consumo, con lo que no existen incentivos para que sea utilizada racionalmente.

La política de desarrollo de mediano plazo tiene como columna vertebral el uso racional del agua. Los retos son: ampliar los niveles de cobertura del servicio, mejorar la calidad del suministro existente, y orientar los asentamientos humanos e industriales hacia zonas de abundancia relativa de este recurso.

Se impedirá la localización de nuevas industrias de uso intensivo de agua, o el crecimiento de los existentes, en regiones de escasez actual o potencial del líquido. Como medida complementaria se inducirá el intercambio del agua tratada por agua clara en aquellas actividades que no requieren calidad potable; asimismo, se fomentará la inversión en plantas de tratamiento y reuso.

Las regiones de crecimiento restringido y las de crecimiento deseable serán definidas, fundamentalmente, con base en la disponibilidad acuífera. En la agricultura se estimulará el uso de sistemas modernos de riego que promuevan el ahorro del líquido, lo que a su vez se tradu-

cirá en menores costos de electricidad, en el bombeo del agua. En el medio rural se fomentará el desarrollo de infraestructura con la participación amplia de las comunidades, procurando el uso de la tecnología y el empleo intensivo de la mano de obra locales. Se estima conveniente la formación de órganos con participación social y privada, que se responsabilicen de la operación, conservación y mantenimiento de la obra hidráulica. Se pretende que los distritos de riego sean financieramente autónomos y administrativamente independientes.

Durante este sexenio de gobierno se desarrollará un intenso programa de cooperación científica y tecnológica internacional con objeto de aprovechar la experiencia de otros países y de compartir los conocimientos que México ha acumulado en sesenta años de política hidráulica institucional.

La conservación y uso racional del agua es un objetivo que demanda la contribución de todos. Con base en la concertación social, se propiciará una mayor conciencia de la importancia de conservarla. En este sentido se orientará a los usuarios para que reduzcan desperdicios y utilicen mecanismos y formas que ahorren agua; asimismo, se impulsará la fabricación y control de dispositivos que utilicen más eficientemente el líquido.

A la brevedad posible y de manera acorde con la estabilidad de precios, se procurará que el precio promedio del agua refleje su verdadero valor y costo social, haciendo que paguen más quienes más la usan. El precio real del agua ha descendido a niveles tales que es posible incrementarlo para los usuarios de altos y medios recursos, sin que su economía sea afectada perceptiblemente. Por ello, el sistema tarifario se adecuará a la realidad de los costos que representa suministrar el líquido y a la expansión de los sistemas. Con ello se persigue racionalizar la demanda, aumentar los ingresos de los organismos encargados de su administración, elevar la eficiencia en el uso de la infraestructura hidráulica, propiciar cambios en los patrones tecnológicos predominantes y servir de apoyo a la política de redistribución del ingreso.

A nivel global, estas acciones generarán recursos apreciables para financiar programas encaminados hacia una mayor disponibilidad y racionalidad en la explotación del líquido. Asimismo, la política de uso del agua tendrá, como uno de sus objetivos prioritarios, el hacer accesible el agua potable a la población de bajos ingresos de acuerdo con los criterios de la política social considerados en el capítulo correspondiente.

En el marco jurídico vigente, la responsabilidad de la regulación, explotación, uso y aprovechamiento del agua en el país está a cargo de un conjunto de organismos y dependencias con diferentes ámbitos de competencia. Ésta situación ha propiciado grandes problemas por la duplicidad de funciones y responsabilidades, así como conflictos en relación a la competencia administrativa de los organismos y dependencias involucradas, lo que obstaculiza la adopción de una estrategia integral para el manejo del agua.

Con el fin de evitar la dispersión de atribuciones y funciones administrativas en materia de uso y aprovechamiento del agua, se considera esencial el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la SARH, con competencia sobre las decisiones de uso en cantidad y calidad de las aguas nacionales. De esta manera será posible atender las prioridades de la política en materia hidráulica: ordenar el aprovechamiento del líquido en función de la disponibilidad; proponer y ejecutar políticas a nivel nacional que tomen en cuenta los intereses sectoriales y la opinión pública regional; autorizar en forma integral y dar congruencia a los programas y presupuestos; agilizar la administración del recurso; facilitar la coordinación entre dependencias a nivel federal y entre estados a nivel de cuencas; ampliar esquemas de descentralización; y fortalecer mecanismos de concertación.

5.3.3.2 Aprovechamiento y conservación de los bosques.

La silvicultura ofrece productos esenciales a un número considerable de habitantes del campo alimentos, leña e insumos para la vivienda, las construcciones y la vida rurales.

Los recursos forestales son asimismo de gran importancia para el resto de la economía, celulosa, papel, fibras, ceras, resinas, tableros, muebles, viviendas, productos químicos, durmientes, postes, etcétera.

El país tiene una de las tasas de desforestación más altas del mundo, al mismo tiempo que una de las tasas de reforestación más bajas. Debemos detener, urgentemente las prácticas irracionales que agotan nuestros bosques. Por otra parte, y a pesar de la depredación de los recursos silvícolas, la balanza comercial forestal es deficitaria, sobre todo en productos de celulosa. Es preciso señalar también que los beneficios que ha generado el aprovechamiento de estos recursos no han sido distribuidos equitativamente entre los sectores participantes.

Los objetivos principales de la política del sector son: garantizar el abasto suficiente de la producción silvícola, sin deteriorar el recurso y mediante un aprovechamiento óptimo; promover el bienestar de los habitantes en las regiones silvícolas; garantizar el equilibrio ecológico, revertir el deterioro de los bosques a través de la aplicación estricta de la legislación; aumentar la extensión de los bosques en el territorio nacional, restaurando mediante la reforestación los ecosistemas; y promover la modernización de la industria forestal. Se procederá a la formulación de un nuevo inventario nacional forestal; se descentralizarán gradualmente los servicios técnicos, con la participación de los estados y los municipios. Mediante acciones de reforestación se protegerán los vasos de las presas.

Se fortalecerá la infraestructura vial en las áreas forestales; y se impulsará la educación, capacitación en la materia.

5.3.3.3 Extracción y uso de los hidrocarburos.

El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Este recurso es y seguirá siendo propiedad de la Nación, y su control y explotación permanecerán reservados al Estado, tal y como lo establece la Constitución. Las reservas probadas de hidrocarburos equivalen a 69 mil millones de barriles. Pese a su relativa abundancia, al cabo de algunos decenios los hidrocarburos serán escasos en el país y en el mundo. En consecuencia, debe promoverse su utilización cada vez más racional y su ahorro en congruencia con los avances tecnológicos. Es preciso moderar el uso de los hidrocarburos en la generación de energía eléctrica y sustituirlos gradualmente por otras fuentes primarias. En la industria petroquímica los hidrocarburos tienen sus posibilidades más rentables. Se aprovecharán las oportunidades y las perspectivas del mercado mundial a través de una participación ampliada de los particulares en la petroquímica secundaria. Asimismo, se apoyará al desarrollo agrícola con una mayor eficiencia en la producción, distribución y comercialización de fertilizantes.

Se impulsarán las tareas de exploración de hidrocarburos para reforzar las reservas. Se fomentará la investigación y el desarrollo tecnológico para mejorar los procesos de extracción, refinación y transformación, y se tendrá especial cuidado en la política petrolera internacional para mantener la presencia de México en el mercado mundial.

Con la programación de las inversiones se promoverá un aprovechamiento cada vez mejor de la capacidad instalada. Se jerarquizarán rigurosamente las obras con el fin de alcanzar el máximo de beneficio con el menor nivel de inversión. Tendrán prioridad las obras en proceso y las complementarias. Se buscarán nuevas fuentes de financiamiento que permitan alcanzar

un nivel de inversión acorde con los requerimientos del sector para atender las demandas del crecimiento económico y social. Se pondrá especial atención en las acciones para incrementar la eficiencia técnica y operativa. En la medida en que lo permita la estabilización económica se adecuarán los precios y tarifas, teniendo como referencia el nivel de los precios internacionales, procurando la suficiencia financiera y la capitalización de las empresas del sector, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas.

5.3.3.4 Minería.

La minería ha estado siempre presente en el desarrollo de México y ha sido fuente de la expansión regional. Además, ha contribuido positivamente como generadora de divisas, mediante la exportación. Cabe resaltar el carácter estratégico que la Constitución confiere a ciertos minerales.

Los objetivos nacionales se resumen en el abastecimiento adecuado de insumos minero metalúrgicos para la industria nacional, el fortalecimiento de su comercialización en el mercado exterior, especialmente en los casos de productos con mayor valor agregado, y la promoción para integrar sus procesos de transformación, cuando tales actividades sean rentables. El desarrollo de la siderurgia atenderá a la rentabilidad económica, la productividad y la competitividad, en el marco de las previsiones del comportamiento del mercado.

Para impulsar el desarrollo de la minería, se buscará intensificar y ampliar su exploración, de modo que se tenga mejor conocimiento de los recursos del subsuelo. Se trabajará en el levantamiento del inventario nacional de recursos minerales y se promoverá el establecimiento de un banco integral de datos para actualizar, sistematizar y facilitar su consulta. Se buscarán alternativas de financiamiento para impulsar la mediana y pequeña minerías. Se modernizará la regulación minera, y se fomentará el desarrollo de tecnologías propias y la adopción de las externas que sean adecuadas para las condiciones y la capacidad del sector. Entre la opción de crear tecnología y la de adoptar las existentes, se escogerá la que resulte más rentable para el país.

5.3.4 Ampliación prioritaria de la infraestructura.

Una de las razones por las que el crecimiento económico debe recuperarse de manera gradual, es que una recuperación súbita pronto se enfrentaría a cuellos de botella, o estrangulamientos en el aparato productivo, que terminarán por ahogarla y revertirla. Uno de estos estrangulamientos provendría de la insuficiencia de infraestructura adecuada. El crecimiento amplio y sostenido de la actividad económica sólo es posible con el crecimiento amplio y sostenido de la infraestructura.

Dada la necesidad de ampliar la infraestructura y asegurar la prestación suficiente de servicios públicos, en un marco de escasez de recurso, se propiciará la participación de los particulares mediante la figura de la concesión, con los casos y términos en que la ley lo permite. Asimismo se promoverá la construcción de obra pública con financiamiento privado. Los beneficios que pueden obtenerse de la participación de los capitales de los particulares pueden ser muy significativos, como lo muestra, la experiencia de diversos países.

Por problemas derivados de la situación actual, el sector gubernamental ha disminuido su gasto en construcción, con impactos adversos en la provisión de infraestructura, el parcial a este problema lo constituirá la participación de los demás sectores en obras que la comunidad requiere, y que significarán una inversión rentable para quienes participen. El objetivo es fortalecer la colaboración de los sectores de la sociedad con el sector público; de ninguna manera la sustitución de este último. De hecho, las obras concesionales son una fracción de las obras

por realizar, pero constituirán un factor para cubrir insuficiencias de la inversión pública y una apreciable oportunidad de coordinación y colaboración entre gobierno y particulares.

5.3.4.1 Política de comunicaciones y transportes.

La participación del Estado en la creación de infraestructura de comunicaciones y transportes constituye una función de rectoría e impulso al desarrollo nacional. Esta función rectora se complementa y fortalece con la participación de los recursos de los participantes en la construcción y operación de la infraestructura, en la medida en que las diferentes acciones son realizadas dentro de un marco regulador claro y moderno. La rectoría del Estado se fortalecerá al garantizar cada uno de los participantes, en las actividades que requieren la modernización de la infraestructura, que su participación será respetada y reconocida.

El Gobierno Federal promoverá el desarrollo de las comunicaciones y transportes para apoyar las políticas de crecimiento y estabilidad económica, integración y desarrollo regional, promoción del empleo, impulso al comercio exterior, atención a las demandas sociales y fomento industrial y turístico.

La infraestructura de comunicaciones y transportes tiene particular importancia para asegurar el crecimiento sostenido de la economía. La modernización del país requiere que los servicios sean suficientes, de calidad y de alta eficiencia. Además, como regla general, los precios de los mismos no deberán ser mayores que los de los países con los que competimos en los mercados internacionales.

Se actualizará el marco normativo e institucional a fin de mantener las atribuciones de autoridad del Estado para modernizar, elevar la eficiencia y la calidad de los servicios, así como para fomentar la competencia y evitar la aparición o persistencia de monopolios.

Ello permitirá dar seguridad a los participantes en esta actividad, en el contexto de la rectoría estatal que señala la Constitución. En vista de la magnitud de las inversiones que exige la modernización de las comunicaciones y los transportes, es necesaria una mayor participación de la inversión privada, en los términos y casos en que la ley lo permita, grupos como la contribución que puedan hacer los grupos que integran el sector social. Se atenderá, de manera prioritaria, la construcción de la infraestructura que facilite, la provisión de los servicios de comunicaciones y transportes indispensables para la población de bajos ingresos. Se establecerá un nuevo mero regulador que promueva una mayor eficiencia, una mejor calidad de los servicios y que propicie la adopción de nuevas tecnologías y una mayor competencia, con el consecuente incentivo de que los trabajadores reciban una adecuada capacitación.

Modernización de la infraestructura y los servicios de transporte.

Las modificaciones a la normatividad del transporte por carretera fomentarán mayor competencia y flexibilidad, crearán condiciones que permitan aumentar la oferta para las distintas clases de carga que se movilizan en el territorio nacional, y propiciarán la libre contratación de servicios de autotransporte y los conexos a esta actividad.

Se estimulará el desarrollo del transporte multimodal mediante una mejor coordinación entre los ferrocarriles, el autotransporte, el transporte marítimo y aéreo. Se impulsará la creación de empresas competitivas de particulares para la prestación de servicios coordinados y complementarios de transporte.

Se reorganizará la Policía, Federal de Caminos y se intensificará la vigilancia para dar mayor seguridad en las carreteras. En puertos, ferrocarriles y aeropuertos, se reforzará la vigilancia particularmente en patios, bodegas, almacenes, estaciones de pasajeros y otras instalaciones.

El Gobierno Federal fortalecerá sus acciones para conservar y mejorar la infraestructura carretera. Se dará prioridad a la terminación de obras en proceso y a la construcción de los enlaces transversales de la red troncal de carreteras, igualmente se modernizarán los tramos de más tránsito, que son los que mayor capacidad y niveles de servicio demandan. Los libramientos de ciudades y las vialidades de acceso urbano serán construidos con aportaciones de los directamente beneficiados y de los gobiernos locales, mediante nuevos esquemas de financiamiento. El sistema de carreteras tendrá que adecuarse a la nueva estructura del país.

Con estricto fundamento en la ley, se podrá concesionar a particulares la construcción y operación de autopistas y puentes. La participación privada en este renglón contribuirá al rápido desarrollo de la infraestructura que requiere el país, al tiempo que permitirá liberar recursos para atender otras obras y programas prioritarios de comunicaciones y transportes cuya ejecución es exclusiva del sector público. En los títulos de concesión que se otorguen se señalarán las condiciones que se deban cumplir a fin de que se garantice un servicio público eficiente.

Los titulares de las concesiones contarán con toda la seguridad jurídica que estas inversiones precisan por su monto y plazo de recuperación. En todos los casos, al término de las concesiones los bienes se revertirán en favor de la Nación. Para apoyar la obtención de recursos se podrán emitir valores de inversión específicos para cada obra u otros instrumentos financieros, en los términos que fijen las autoridades del Gobierno Federal. Se alentará a los gobiernos estatales para que promuevan con inversión privada la construcción de carreteras de cuota locales, atendiendo a lo que la ley establece.

Se incrementará la participación del ferrocarril en el mercado de transporte masivo de carga, a través del mejoramiento de la eficiencia operativa y del empleo de trenes unitarios de alta productividad. Asimismo, se impulsará el tráfico de productos manufacturados mediante trenes directos de itinerario fijo.

Se mejorarán y ampliarán sustancialmente los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril en beneficio de los usuarios de bajos ingresos. Se incrementarán; asimismo, los servicios de alta calidad en los principales corredores de tráfico; en estos casos, las tarifas deben permitir cubrir los gastos de operación y recuperar las inversiones de equipo.

Aprovechando la infraestructura y el equipo existentes, en las grandes ciudades se concertarán acciones con las autoridades locales para establecer ferrocarriles suburbanos para el transporte masivo de personas. Esto permitirá el descongestionamiento vial, la reducción de la contaminación y un mejor ordenamiento del uso del suelo.

La modernización, el mantenimiento y la reconstrucción de las vías y puentes tendrán alta prioridad dentro del presupuesto de gasto de Ferrocarriles Nacionales de México. Buscando nuevas fórmulas de financiamiento, se construirán las vías indispensables para el transporte eficiente de bienes entre centros de producción y consumo, y los tramos ferroviarios los que faltan para comunicar adecuadamente los puertos. Se terminarán obras en proceso, principalmente las de electrificación; asimismo, se promoverá la construcción de vías dobles, reubicación de líneas, ampliación y modernización de patios, y la señalización con sistemas modernos de control de trenes.

Se promoverá la inversión privada para aumentar la disponibilidad de equipo de tracción y arrastre. Se buscará la participación de los usuarios, de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, y de industriales nacionales y extranjeros en programas de reconstrucción, fabricación y arrendamiento de equipo, para apoyar el sistema ferroviario nacional y fomentar la exportación en esta área sobre bases de competitividad.

Sé modernizará la red troncal de aeropuertos para resolver el congestionamiento en las áreas saturadas de las instalaciones de mayor intensidad de tráfico. Se impulsará la inversión de los gobiernos de los estados y de los particulares en la ampliación de terminales de pasajeros y en servicios conexos. Se mejorará la tecnología de los servicios de ayuda a la navegación aérea y se estimulará el desarrollo de la industria aeronáutica con participación privada. Se tomarán las medidas necesarias para resolver el problema del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; para ello se establecerá un sistema aeroportuario del área metropolitana que atienda, eficientemente la demanda de tráfico, y facilite las labores de mantenimiento y operación. Se mejorará la atención a usuarios y la eficiencia en la prestación de servicios en todos los aeropuertos.

Se facilitará la creación de empresas en los niveles troncal, regional y alimentador, en una nueva estructura de la aviación nacional. En el tráfico internacional, al eliminarse las restricciones a líneas extranjeras, aumentará el número de vuelos y la oferta de asientos. Se promoverá la celebración de nuevos convenios que permitan incrementar el flujo de pasajeros. Se fomentarán los vuelos de fletamento para impulsar el turismo. Se autorizarán, además, vuelos de carga en servicio regular.

La adecuada operación de los puertos es indispensable para el desarrollo del comercio. Se mejorará la planeación, control y ejecución del desarrollo portuario y se adoptarán estrategias operativas que integren eficientemente a concesionarios y empresas que prestan servicios portuarios. Se harán las reformas pertinentes para permitir el flujo libre, seguro, eficiente y rápido de las mercancías en los puertos, así como para incrementar la productividad en la prestación de los servicios conexos. La modernización, reconstrucción y reposición de maquinaria y equipo de maniobras y la mejor utilización de la infraestructura existente, elevarán el rendimiento operativo. Se terminarán las obras en proceso y se atenderá eficientemente el dragado, el señalamiento marítimo, la reconstrucción y el mantenimiento de muelles y accesos a puertos.

Se alentará la inversión privada en la construcción y operación de terminales de carga y de pasajeros, almacenes, muelles y otros servicios portuarios conexos. Se fomentará el transporte de cabotaje con el objeto de reducir costos. Se impulsará una mayor participación de la marina mercante nacional en los tráficos de altura y cabotaje, y se aumentará su eficacia y productividad; asimismo, se proseguirá con el desarrollo y capacitación del personal técnico, de marinos y especialistas que requiere la flota mercante. Este impulso se realizará con un claro sentido de eficiencia y productividad, sin redundar, por tanto, en costos mayores para los usuarios.

Se revisarán y adecuarán los convenios bilaterales marítimos celebrados con diversos países, con la finalidad de apoyar al comercio exterior. Se buscará aprovechar la capacidad instalada de los astilleros mexicanos en función de criterios de rentabilidad, y se promoverá una mayor participación de la inversión privada en la fabricación y reparación de embarcaciones. Se impulsará el desarrollo y la consolidación de puertos industriales en concordancia con las políticas nacionales de descentralización económica y demográfica para apoyar el desarrollo regional equilibrado. El Gobierno Federal facilitará el desarrollo del turismo náutico, incluyendo la explotación de muelles, y concesionar a particulares los servicios de transbordadores.

Modernización de las telecomunicaciones.

Un aspecto fundamental de la creación y operación de infraestructura económica es el referente a las telecomunicaciones. Se requiere aquí una importante modernización para apoyar todos los renglones del desarrollo nacional. Los servicios de telecomunicaciones deben diversificarse, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas, extenderse a más zonas

rurales. Las tarifas de los distintos servicios no deben diferir significativamente de las vigentes en los países con los que México compite en el mercado internacional.

La indispensable modernización y expansión de las telecomunicaciones requerirá de grandes inversiones, que deberán financiarse con participación de los particulares; el propósito es no distraer recursos fiscales necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura. El Estado ejercerá la rectoría en las telecomunicaciones e inducirá su desarrollo, mediante un nuevo marco regulador que tenga en cuenta el cambio tecnológico habido en los últimos años. La regulación dará la debida seguridad jurídica a los participantes en el sector.

Se impulsará la expansión de la red básica de telefonía, con el objeto de aumentar sustancialmente, el número de líneas. El servicio telefónico deberá elevar su eficiencia y modernizar sus sistemas para que constituya un verdadero enlace entre los mexicanos y con el exterior.

El cambio tecnológico permite hoy la competencia en servicios de telecomunicaciones. Múltiples empresas podrán desarrollar los servicios de transmisión conmutada de datos, de teleinformática, telefonía celular y otros. De esta manera, los consumidores podrán elegir entre distintas empresas que compitan en la venta y mantenimiento de equipo terminal. La regulación de estos servicios fomentará la competencia y evitará el surgimiento de prácticas monopólicas.

Las nuevas concesiones de telefonía celular se sujetarán a concursos, de manera abierta, en un proceso transparente que garantice la mejor oferta de servicios y contraprestación económica al Estado. Se otorgará prioridad al aprovechamiento integral del sistema de satélites, facilitando la instalación y operación de estaciones terrenas por particulares. Se modernizará la red de microondas y se establecerán enlaces troncales de fibra óptica. Para 1994, el sistema de telecomunicaciones de México deberá contar con un nuevo satélite, en el diseño de dicho sistema participarán científicos nacionales.

En telegrafía se automatizará en mayor grado la transmisión de telegramas y giros para aumentar la calidad y la confiabilidad y disminuir los tiempos de entrega. Además, se ofrecerán en competencia nuevos servicios como facsímil y mensajes electrónicos. Se ampliará la cobertura promoviendo el aprovechamiento óptimo de la infraestructura existente.

El servicio postal se reestructurará para garantizar oportunidad, seguridad e inviolabilidad de las piezas postales. Se consolidará la operación de los centros postales de clasificación. Se implantarán sistemas modernos de encauzamiento y distribución. Se ampliará la capacidad de reparto de correspondencia y se extenderá la cobertura a áreas urbanas marginadas y al medio rural, donde existe demanda insatisfecha. Se sanearán las finanzas del Servicio Postal Mexicano mediante la mejor comercialización de los servicios actuales, y se aumentarán los ingresos por servicios competitivos de mensajería de alta calidad.

5.3.4.2 Infraestructura energética.

La importancia de la energía en el crecimiento económico es innegable. El aprovechamiento de las fuentes energéticas ha dado lugar a obras de infraestructura, y su operación ha propiciado el desarrollo en diversas regiones y en todos los sectores de la actividad nacional. Durante los próximos años, el abasto de energía será indispensable para alcanzar las metas de crecimiento. Por ello, resulta de importancia fundamental asegurar la infraestructura necesaria para la generación de la energía.

Los objetivos nacionales en materia de energía dentro de los que destacan la satisfacción de la demanda nacional y el ahorro en su utilización requieren una ampliación en la capaci-

dad de producción y transformación de hidrocarburos y un aumento en las inversiones para generar más electricidad, de manera que la actividad económica y social no se vea frenada por limitaciones en la oferta. El Estado se reserva el campo de la electricidad para servicio público, en los términos que señala la Constitución.

Será preciso incrementar los recursos utilizando el financiamiento público, privado y externo en los términos que lo establece la ley. A mediano plazo, se buscará la autosuficiencia financiera en la prestación del servicio público de energía eléctrica con precios adecuados a los costos y con una eficiencia operativa creciente. También en el caso de los derivados del petróleo, así como en la extracción de crudo, se propiciará mayor eficiencia productiva y precios realistas congruentes con el valor de los recursos incorporados en su proceso productivo.

En México el uso de energía por unidad de producción va en aumento. Ello obedece al proceso de crecimiento por una parte, pero también es resultado de patrones de consumo industrial que exceden a los que se observan en los países avanzados en las mismas ramas. Será preciso, en consecuencia, acompañar el crecimiento de la capacidad de producción de energéticos con medidas que se traduzcan en el aprovechamiento racional y en el ahorro de los mismos. Las empresas del sector energético serán las primeras en utilizar su potencial con el mayor cuidado, procurando, al mismo tiempo, el uso óptimo de su capacidad instalada. La racionalización en el consumo requiere que, gradualmente, los precios induzcan un comportamiento social apropiado.

Los criterios a seguir en la ampliación de la capacidad de producción de los energéticos son aquéllos que tienden a favorecer el aprovechamiento racional de las fuentes primarias, los que evitan pérdidas y desperdicios en la transformación y distribución y los que atienden el objetivo de utilizar eficientemente la planta establecida, poniendo especial cuidado en los programas de conservación y mantenimiento, así como en las acciones para preservar la calidad del medio ambiente.

5.3.5. Comercio exterior.

La política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su uso hacia actividades en que el país no era competitivo, y propició la Concentración del ingreso, al favorecer actividades menos intensivas en el de mano de obra. De esa manera, los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creadas mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargas al consumidor que redujeron el bienestar de las mayorías.

Para superar este obstáculo, en los últimos años el país avanzó en la racionalización de la política de comercio exterior, eliminando requisitos de permiso previos a la importación y disminuyendo aranceles. La apertura de la economía a la competencia externa es irreversible. El empresario mexicano deberá aprovechar las oportunidades de la apertura y la modernización; su éxito depende de la productividad y de la capacidad para organizar la producción y el comercio.

La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas. La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial.

En particular, la política de comercio exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos: fomentar las exportaciones no petroleras, alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; continuar con la eliminación de las restricciones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos que contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

Para hacer posible el cumplimiento de tales objetivos, las acciones de política se llevarán a cabo de acuerdo con los siguientes propósitos:

- alentar la inversión privada, nacional y extranjera, mediante una política económica certera y clara, y con un marco tributario que sea competitivo a nivel internacional;
- propiciar la modernización tecnológica de la industria nacional, a través de la protección de la propiedad intelectual, la inversión extranjera y la vinculación eficaz de la oferta de tecnología nacional a las demandas de los diversos sectores productivos;
- aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de industria exportadora, en especial la maquiladora;
- promover las exportaciones mediante la permanencia y claridad en las políticas; aplicando mejor y de manera más automática y general los diversos instrumentos de promoción existentes, que son los permitidos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio y no dan lugar, por tanto, al establecimiento de impuestos compensatorios; diseñando mecanismos de devolución automática del IVA a los exportadores; descentralizando y reduciendo trámites; y apoyando y promoviendo a las empresas comercializadoras;
- concertar las medidas de promoción y aliento a la exportación mediante reuniones frecuentes de los exportadores con las autoridades directamente responsables, para analizar y proponer medidas, evaluar resultados y denunciar desviaciones, buscando dar solución inmediata o en un plazo razonable y preciso a los asuntos planteados;
- avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, y continuar con el esfuerzo de disminuir la dispersión arancelaria y mantener una estructura de aranceles congruente con la modernización económica del país;
- fortalecer la competitividad del país, mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores, en especial los de mayor impacto en las exportaciones: auto-transporte, puertos, ferrocarriles, aviación, telecomunicaciones, seguros y fianzas y agencias aduanales, en el entendido de que la liberalización comercial y la desregulación interna son dos aspectos inseparables de la modernización y que el éxito de la primera es inconcebible sin la segunda;
- simplificar los procesos administrativos en materia de comercio exterior, incluyendo la agilización de trámites en las aduanas existentes, y la apertura de centros aduaneros en el interior del país en apoyo al comercio exterior;
- utilizar la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítima ante prácticas desleales de comercio, evitando, en todo momento, que las normas se utilicen injustificadamente para proteger de la competencia externa sana a los sectores productivos;

- asegurar una canalización suficiente de crédito para el sector exportador, bajo condiciones similares a las que reciben los exportadores de otros países con los que compiten nuestros productores en los mercados mundiales;
- negociar con los demás países el acceso más franco a sus mercados de los productos de exportación mexicanos, en reconocimiento y reciprocidad de las medidas de apertura adoptadas por nuestro país;
- aprovechar todas las ventajas que hay en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio para llevar a cabo negociaciones multilaterales; impulsar las modificaciones necesarias para hacer más eficiente la operación del organismo; pugnar por que se refuerce el sistema de solución de diferencias; mejorar el aprovechamiento de los Sistemas Generalizados de Preferencias; y negociar bajo el principio de reciprocidad relativa, en virtud de que México es un país en desarrollo; y
- utilizar las negociaciones bilaterales para mejorar permanentemente el acceso a los mercados externos de las exportaciones mexicanas, a fin de contrarrestar la desviación del comercio internacional que pueda derivarse de la integración comercial de los bloques regionales.

5.3.6 Modernización del turismo.

En el turismo, a pesar del desarrollo alcanzado, la comparación con otros países que como México, cuentan con grandes atractivos, muestra que no se alcanza aún el nivel de actividad acorde con las potencialidades del sector. Esta actividad requiere, para generar más empleos y divisas, de la modernización del servicio y del impulso a su infraestructura. El turismo se ha convertido en una actividad cada vez más sofisticada al incorporar los avances de la técnica en la competencia mundial por el mercado.

Este sector debe coadyuvar al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, mediante la ampliación y mejoramiento de la planta turística existente y el incremento de la afluencia del turismo nacional y extranjero, con la consecuente generación de empleos. En este proceso, la captación de divisas y la prestación del servicio a los nacionales son objetivos primordiales de la actividad. Así mismo, el turismo debe contribuir a fortalecer la imagen del país en el exterior y entre nosotros mismos. El desarrollo de una cultura turística, que promueva una conducta ciudadana de conocimiento y cuidado de los bienes turísticos y culturales, es al mismo tiempo un propósito que normará las acciones.

En la actividad turística el trato al visitante es fundamental. Por ello se promoverá la conciencia de todos los mexicanos en la importancia del sector para la economía del país, y la capacitación de los prestadores de servicios en todos los niveles, especialmente en el transporte. Se estrechará el vínculo entre las instituciones encargadas de la capacitación y las empresas del sector, así como las que realizan actividades conexas. Se fortalecerá la seguridad en las carreteras y en los lugares de atracción turística. Se facilitarán los trámites aduanales y de migración. Se pondrá atención en el incremento de vuelos comerciales y de fletamento y en las facilidades para la internación del turismo por carretera. Asimismo, se fomentará el turismo náutico, con énfasis en los cruceros, así como el desarrollo de las marinas turísticas.

La actividad del sector tiene una marcada estacionalidad que afecta su costo promedio. Existen períodos de ocupación plena y otros de ocupación casi nula. Mediante el fomento del turismo nacional en períodos de actividad baja, se propiciará una ocupación más uniforme, para abatir costos y precios, aumentando la competitividad interna y eterna. A este propósito contri-

buirá el incremento del turismo social en las temporadas adecuadas. Asimismo, se promoverá el turismo cultural, especialmente de niños y jóvenes. Con base en las características del potencial del país, este tipo de turismo ofrece grandes atractivos para todos los turistas, en especial para los nacionales, permite captar una mayor proporción del flujo hacia lugares del interior.

El sector turismo está íntimamente relacionado con gran número de actividades de otros sectores, de cuya participación efectiva depende en gran medida su desempeño global. De especial importancia será fortalecer las instancias de la coordinación entre el sector y las dependencias afines de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y municipios. Al mismo tiempo continuará impulsándose, bajo los esquemas de concertación más eficaces, la participación de los sectores social y privado.

Es necesario adecuar la normatividad y regulación turística mediante la actualización de los reglamentos vigentes, así como de las políticas de precios y tarifas, buscando que garanticen un nivel apropiado de competitividad. Asimismo, se apoyará la descentralización de la toma de decisiones, a fin de que se involucre a las localidades y a los agentes y prestadores de servicios en, la determinación de las acciones del sector, y a la vez, que éstas se nutran de las iniciativas y de la visión de oportunidad de quienes son más directamente responsables de lo servicios turísticos.

Para hacer frente a la creciente inversión que requiere a expansión del sector, se propiciará la creación de fondos estatales y de sociedades de inversión para la promoción y el desarrollo de oferta turística, con aportaciones de los gobiernos federal y estatal, de la iniciativa privada y del sector social, dirigidos a financiar obras de infraestructura, y mantenimiento de las mismas en el marco de un comité mixto estatal.

Se fortalecerá la función de FONATUR para estimular el financiamiento de la oferta turística, agilizando los procedimientos de apoyo para la construcción de nuevas instalaciones hoteleras y otras de carácter complementario, así como impulsando la operatividad y mayor eficiencia de las acciones del Fondo. Conjuntamente, se diseñarán mecanismos para involucrar la participación de inversionistas privados, nacionales y extranjeros, en el financiamiento de los programas de desarrollo de infraestructura y operación turística.

Dentro del marco de la nueva reglamentación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se fomentará la participación extranjera directa, buscando que ésta se acomode a las estrategias prioritarias del sector al mismo tiempo que se estimule su presencia con esquemas normativos claros y simples, que precisen las reglas de la competencia, así como las garantías de la inversión. Se buscará que la inversión extranjera contribuya con tecnología y estándares operativos de eficiencia que mejoren nuestra competitividad internacional en la materia.

Se fomentará intensivamente la creación de instalaciones turísticas que permitan la práctica del campismo en los lugares que ofrezcan atractivos naturales y culturales. Al mismo tiempo, se establecerá y difundirá la Cartilla Escolar Turística mediante la concertación de acciones con las autoridades educativas, gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores sociales y privado, con lo cual se logrará la ampliación del turismo para los jóvenes como un importante instrumento para inculcar y fortalecer la conciencia de nuestros valores.

Se actualizará el inventario de los recursos turísticos, poniendo al día los existentes y señalando los potenciales. Al mismo tiempo, se consolidará el sistema nacional de información turística, fortaleciendo el banco de información estadística mediante coordinación de acciones con las diferentes dependencias que captan información turística, social, económica y demográfica, así como con los estados y municipios, lo cual permitirá contar con información na-

cional e internacional que, bajo criterios comunes y en forma oportuna y confiable, permita coadyuvar a la toma de decisiones en materia de planeación y política turística.

5.3.7 inversión extranjera directa.

Con la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional. La mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias, provenientes de mercados protegidos y a costa del consumidor, y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas en sus países de origen, prácticas que suelen ser comunes en economías cerradas a la competencia del exterior. La inversión extranjera directa, complementaria a la nacional, es benéfica por cuatro razones principales: genera empleos, directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aporta tecnologías modernas a la planta industrial; y alienta el esfuerzo exportador del país.

Mediante la internación de capital al país, la inversión extranjera puede contribuir a que la economía mexicana participe con mayor eficacia y competitividad en la promoción de la inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización, independientemente de su organización política y económica.

A condición de que no se vulnere nuestra soberanía ni nuestra cultura, es conveniente una mayor participación de la inversión extranjera en los campos permitidos por la ley en la materia. La condición general será que dicha inversión compita, en el mercado nacional, con otros productores nacionales y extranjeros, sin recibir subsidios explícitos o encubiertos. En la situación actual, es factible promover un incremento sustancial en la inversión extranjera directa mediante la simplificación de los reglamentos, normas y trámites, que inciden directa o indirectamente en el establecimiento o expansión de empresas de inversión extranjera.

Con el objeto de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, los reglamentos y procedimientos aplicables deben orientarse a:

- hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la Ley sean automáticos, expeditos y transparentes;
- simplificar trámites, definir requisitos con precisión y dar fluidez institucional a los procedimientos;
- aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y
- crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales.

5.3.8 Adecuación del marco regulador de la actividad económica.

La mayor parte de las regulaciones de la actividad económica fue creada hace ya mucho tiempo. Existen regulaciones que tienen hasta más de cien años en vigencia y, naturalmente no responden a las condiciones ni a los retos actuales, especialmente en el marco de una economía abierta a la competencia externa. La regulación excesiva impone costos elevados, limita la competencia impulsando los precios a la alza, discrimina entre diversos agentes productivos, desalienta la productividad y propicia una asignación ineficiente de los recursos. El exceso de regulación castiga más a los que menos tienen, afecta principalmente a la pequeña y mediana

industria y, en general, perjudica a quienes disponen de menores recursos. Asimismo, al constituirse en una barrera a las entradas de nuevos participantes en los mercados, la regulación excesiva propicia ganancias oligopólicas para unos cuantos, a costa del bienestar de los demás.

Se eliminará la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulan la actividad económica. Se promoverán reglas claras y estables que permitan a las empresas planear para el mediano y largo plazos, realizar transacciones confiables a un costo moderado y contar con la capacidad de exigir el cumplimiento de contratos de una manera barata y expedita. Para este fin, los lineamientos de estrategia serán los siguientes:

- se eliminarán las barreras a la entrada y salida de mercados, y se promoverá la incorporación de todos los agentes, productivos al sector formal de la economía;
- se buscará beneficiar, de manera especial, a la pequeña y mediana industrias, puesto que la reglamentación excesiva es un costo fijo que afecta principalmente a este tipo de industrias; y
- se terminará con las prácticas monopólicas y oligopólicas de algunos proveedores y clientes, que inhiben la competencia y generan ganancias extraordinarias, en detrimento de los pequeños y medianos industriales y de los consumidores.

La desregulación permitirá a los exportadores mexicanos apoyarse fundamentalmente en la productividad de sus procesos, y no en la contracción del mercado interno y la devaluación del tipo de cambio, como ha sucedido en el pasado.

5.3.9 Modernización de la empresa pública.

Los propósitos de un Estado moderno, como el mexicano, son salvaguardar la soberanía nacional y promover la justicia social en un ambiente plural de concertación democrática y desarrollo económico y social. La responsabilidad del Estado moderno consiste en orientar la energía y la vitalidad sociales hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y productivos que den sustento a la participación competitiva del país en la economía mundial, una educación eficaz y moderna, la satisfacción de necesidades básicas de la población, un empleo remunerador y, sobre todo, la ampliación de las oportunidades para poder elegir el tipo de vida que se desea.

Para lograr sus propósitos y cumplir con sus responsabilidades, el Estado Mexicano, en uso de sus facultades constitucionales, induce y regula los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos instrumentos fundamentales de la acción de gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro Proyecto Nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo

descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En lo que a las sociedades nacionales de crédito se refiere se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada.

El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y CONASUPO entre otras.

Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio que cumplen una clara función social la desarrollarán con la mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado, para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

Las empresas públicas han sido y son uno de los Instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado Mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales se ponderan aciertos y errores, el balance de su actividad es, sin duda, positivo para el desarrollo del país. Para que este balance se mantenga y acreciente, las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;
- se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por que ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

Dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado. Su calidad de empresa y su carácter público

la distinguen como una organización peculiar. La empresa pública es producto de las políticas nacionales y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial y, en consecuencia, debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco legal y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Uno de los propósitos centrales de las empresas públicas será la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen.

Se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Se perfeccionará el marco normativo de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama; a este propósito coadyuvará la promulgación del Reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales.

La desregulación hacia adentro del sector público es un paso necesario tanto para elevar la productividad y mejorar los incentivos en la empresa pública, como para profundizar la descentralización. Se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden un mayor dinamismo de la empresa pública y una mejor actividad de la misma en el interior y en el exterior del país. Se definirán claramente las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados. Se desarrollará un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados. Se perfeccionará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios de modernización de las empresas, con compromisos claros de sus administradores.

Las empresas públicas recibirán el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas encomendadas; para ello también se eliminará la reglamentación excesiva a la que están sujetas, para que no sean las instancias centrales las que pretendan administrar. Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal y como lo plantea la Ley respectiva, al tiempo que asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera. Se exigirá la formación de empresarios públicos modernos, con claro compromiso social, que estén a la altura de la responsabilidad que implica dirigir y administrar los recursos de la Nación.

En este sentido, el incremento de la productividad será el apoyo sustantivo para superar la problemática actual de las empresas públicas. En esta labor es indispensable el reconocimiento al recurso humano, y para ello se continuará con la política de establecer Comités Mixtos de Productividad y se realizarán programas integrales orientados hacia este fin.

El cumplimiento de los objetivos institucionales depende fundamentalmente de quienes con su trabajo lo hacen posible, por ello se fortalecerá el diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores a fin de avanzar de común acuerdo en los esfuerzos de modernización.

La modernización de las entidades paraestatales exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la Nación.

5.3.10 Ciencia y tecnología.

La ciencia y la tecnología del mundo contemporáneo evolucionan a un ritmo sin precedente, modificando con gran dinamismo la posición competitiva de empresas, industrias y países. Esta característica de la situación mundial exige una pronta y eficaz modernización de las políticas nacionales en ciencia y tecnología, que parta del reconocimiento de que el rezago de nuestro país en estos campos ha aumentado considerablemente en el pasado reciente. El fortalecimiento científico y tecnológico es urgente y debe ser muy acentuado en los próximos años, dada la necesidad de continuar impulsando la participación eficiente de la economía mexicana en la internacional, y la inconveniencia e imposibilidad de mantener indefinidamente la competitividad del aparato productivo sobre la base de insumos y mano de obra baratos. El crecimiento futuro de la productividad y, por lo tanto, de los salarios reales, dependerá crucialmente de la modernización tecnológica del país.

La modernización requiere una clarificación de las respectivas contribuciones de la actividad científica y de la actividad tecnológica en el desarrollo nacional. La ciencia no debe valorarse como proceso supeditado a los requerimientos cotidianos de las actividades económicas, sino por su contribución a largo plazo. Por su parte, la tecnología debe ponderarse principalmente por su capacidad para impulsar el mejoramiento de las actividades productivas: ahorrando insumos materiales, mejorando el trabajo humano, permitiendo obtener productos de mejor calidad y elevando los ingresos de quienes la utilizan. Asimismo, debe reconocerse que, en tanto el desarrollo tecnológico tiene como impulso básico la búsqueda de beneficios económicos apropiables por empresas o instituciones, la ciencia persigue generar conocimientos de utilidad pública. Resulta indispensable, por tanto, hacer una distinción entre los objetivos y las estrategias que habrán de procurar las políticas gubernamentales en ciencia, y en tecnología, sin que ello implique apoyar el desarrollo de una en detrimento de la otra.

El desarrollo científico del país se impulsará mediante las siguientes acciones:

- se dará un aumento gradual y sostenido en el monto de recursos públicos que inciden en la actividad científica, de tal manera que, durante el período del Plan, crezcan sensiblemente la cantidad y calidad de las infraestructuras física y humana utilizadas en este campo; a esto coadyuvará la atracción de recursos privados en la medida que la comunidad científica oriente su trabajo, en los casos que así proceda, a la solución de problemas vinculados al desarrollo nacional de largo plazo;
- se establecerán programas permanentes de mejoramiento y actualización para los profesores de carrera de ciencias básicas e ingenierías en las licenciaturas, dando reconocimiento y estímulo especial a los investigadores que participen en dichos programas;
- se perfeccionarán los mecanismos de evaluación de los programas de formación de recursos humanos, de fomento al posgrado nacional y de proyectos de investigación científica para, en función de los resultados obtenidos, continuar, reforzar o cancelar, en su caso, los apoyos otorgados;
- se crearán, en los programas de formación de recursos humanos, las condiciones que aseguren que los becarios en áreas científicas se incorporen al término de sus estudios, a grupos institucionales de investigación con productividad comprobada;
- se apoyará el mantenimiento o reforzamiento de grupos de investigación ya establecidos, que hayan demostrado tanto su capacidad en la producción científica

como en la formación de investigadores de alta calidad; y se apoyará la formación de nuevos grupos de investigación en áreas y proyectos prioritarios, en los que medie el compromiso de instituciones académicas de asegurarles un ambiente propicio para el desempeño de sus funciones; ésta y las anteriores acciones permitirán crear las condiciones propicias para retener en el país el talento científico hasta ahora propenso a emigrar a centros de investigación en el extranjero;

- se reforzarán las acciones conducentes a una eficiente descentralización de las actividades científicas, y se apoyará el establecimiento de proyectos de investigación de carácter multidisciplinario e interinstitucional, en los que participen grupos de investigadores de diversas instituciones nacionales cuyas actividades incidan en un problema común específico;
- se inducirá el regreso de los científicos mexicanos radicados en el extranjero, mediante incentivos que les permitan incorporarse eficazmente a grupos de investigación ya existentes en nuestras instituciones; y
- se fomentará el establecimiento de convenios de cooperación con instituciones nacionales y extranjeras que permitan a los investigadores mantenerse actualizados en las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

La política para promover el desarrollo tecnológico del país debe sujetarse a profundos cambios, acordes con el aumento de la productividad y de la competitividad requerido para la recuperación del crecimiento económico. En esta materia el objetivo fundamental es inducir una rápida y eficaz modernización tecnológica del aparato productivo nacional. Es necesario actuar en todos los frentes para alcanzar una eficiente actualización tecnológica de la industria, el campo y los servicios. La política tecnológica, que hasta ahora ha enfatizado el aspecto de investigación y desarrollo, habrá de diversificarse hacia los campos de adquisición, asimilación, adaptación y difusión eficientes de tecnología. La vinculación explícita de las estrategias e instrumentos de la política tecnológica con los requerimientos del aparato productivo nacional constituirá el elemento crucial de la modernización en este ámbito.

La modernización tecnológica del país será promovida con las siguientes acciones:

- se introducirán cambios en la normatividad y los esquemas de financiamiento de los centros de investigación con orientación tecnológica del Sector público y universitario, para que encaucen sus actividades hacia la prestación directa de servicios a empresas de los sectores público, social y privado; dichos centros serán motivados para apoyar decididamente los esfuerzos de asimilación, adaptación y difusión de tecnología del aparato productivo nacional; un aspecto básico de la operación de los centros de investigación será el cofinanciamiento público y privado de los proyectos de carácter tecnológico;
- se fomentará el financiamiento a la modernización tecnológica de las empresas del país, con base en esquemas de crédito y de capital ágiles, flexibles y técnicamente rigurosos;
- se fortalecerá los acervos de información tecnológica, orientando y estimulando a las instituciones que los administran para que provean este servicio con eficacia a los usuarios de los sectores productivos; y se promoverá a la vez, la función de asistencia técnica y la consultoría de alta calidad de instituciones públicas y privadas, particularmente en beneficio de empresas pequeñas y medianas;

- se ampliará y mejorará la infraestructura educativa para aumentar, en calidad y cantidad, la enseñanza de las especialidades técnicas en los niveles terminal medio y terminal medio superior; y se emprenderá un esfuerzo sin precedente en materia de capacitación laboral, en el que se vinculen estrecha y eficientemente los programas de capacitación con la demanda de fuerza de trabajo especializada de las empresas el proceso de modernización tecnológica;
- se propiciara la agilidad y transparencia en los procedimientos de registro y protección de patentes, y, con base en la Ley, se garantizarán los derechos de propiedad inherentes a los avances tecnológicos;
- se fomentará, de acuerdo a lo establecido en la Ley y su reglamentación, un aumento de los flujos de inversión extranjera directa, ya que ésta constituye un vehículo efectivo para la adquisición de tecnología avanzada cuando existen como en nuestro país condiciones de apertura al comercio internacional que dan lugar a la competencia entre empresas con base en mayor eficiencia y productividad;
- se otorgarán, en el marco de las leyes aplicables, facilidades técnicas y administrativas para que las empresas adquieran eficientemente las tecnologías disponibles en los mercados internacionales, lo que supone reorientar la función del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología; y
- se promoverá la modernización del régimen de normalización y control de calidad de productos, de tal manera que se constituya en un factor de estímulo a la adquisición, asimilación y desarrollo de tecnología, evitando que se convierta en un instrumento no arancelario de protección comercial.

Por último, debe subrayarse que el futuro avance científico y tecnológico del país dependerá en gran medida de su modernización educativa en todos los niveles. Los conocimientos y habilidades que permiten desarrollar la base de recursos humanos en ciencia y tecnología se deben procurar desde la educación básica hasta el posgrado. De aquí la importancia que reviste la política educativa precisada en otro apartado del Plan.

Capítulo VI

Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

6. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

Para los mexicanos la noción de bienestar social se ha encontrado históricamente vinculada a los valores fundamentales de justicia y libertad, y se refiere al reclamo expresado en los derechos sociales que consagra la Constitución por las necesidades esenciales de todos. Por ello, la dimensión social se extiende a toda la estrategia del Plan y constituye, básicamente, la jubilación de la estrategia económica. El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejarán el bienestar colectivo. Lo económico adquiere relevancia en cuanto ataca los obstáculos materiales que impiden en lo social. La creación de condiciones económicas propicias es, para que sea el incremento amplio y perdurable. Por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. Se trata de aprovechar cabalmente el potencial productivo de los mexicanos para la elevación de sus propias condiciones de vida, lo que a su vez contribuirá a su realización social y personal.

Los objetivos de crecimiento y estabilidad son, en el Plan, simultáneos con el propósito fundamental de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en general la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades. Estos tres objetivos que pueden resumirse en uno solo, el crecimiento sin inflación y con equidad se complementan y apoyan mutuamente.

La estabilidad económica en cuanto a precios, variables financieras y tipo de cambio es condición para el crecimiento sostenido con equidad. Sin dicha estabilidad, el país estaría sujeto a nocivos vaivenes en la actividad productiva. Los periodos de crecimiento se verían seguidos por otros de estancamiento, impuestos por las crisis recurrentes propias de la inestabilidad. Los grupos más desprotegidos de la sociedad se beneficiarían poco de los períodos de recuperación y, por lo general sucede, tendrían que soportar el mayor peso de los ajustes en épocas de crisis.

Asimismo, sin la recuperación del crecimiento sostenido, la consolidación de la estabilidad macroeconómica estaría en grave riesgo; los rezagos sociales, que la ausencia de crecimiento ahondaría, minarían las bases mismas del acuerdo social sobre las que descansa no sólo la operación de las instituciones económicas, sino la misma convivencia en armonía, la corresponsabilidad y la cohesión sociales.

El crecimiento por el crecimiento mismo no sólo sería inaceptable, sino que carecería de las condiciones políticas y sociales para su continuidad. El crecimiento es condición para cumplir las aspiraciones nacionales de bienestar y justicia. Sin el logro de estas metas, una mayor producción de satisfactores materiales no tendría razón de ser por no representar un avance social.

En atención a la complementariedad necesaria de lo económico y lo social, el Plan señala, una estrategia específicamente social que, con las bases materiales fortalecidas por la estrategia económica, promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera más inmediata y directa el bienestar nacional. Esta, estrategia parte de que las medidas para estimular el crecimiento económico serían insuficientes para asegurar por sí mismas la adecuada satisfacción de las demandas de justicia y de mejores condiciones de vida de todos los mexicanos.

Líneas de estrategia.

El aumento del nivel de vida de la población se apoyará a dos bases económicas fundamentales; por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país, y el equilibrio de los factores de la producción. Sin embargo, estas bases son insuficientes para alcanzar los objetivos sociales del Plan. La consecución de éstos supone reafirmar y renovar el compromiso del Estado Mexicano en la provisión de los servicios sociales básicos para el pueblo. El esfuerzo debe comprender todos los aspectos: seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación y los demás renglones que inciden en el bienestar general de la población.

La política social debe, asimismo, incorporar la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico como una de sus vertientes esenciales. El bienestar social es difícilmente concebible si no se pone un límite a los procesos que hoy actúan en contra de la salud y la calidad de vida en las ciudades y zonas agrícolas, en nuestros bosques, costas, mares, ríos y lagos; tampoco se puede aspirar a un crecimiento sostenido y equilibrado, si nuestra base de recursos está sometida a la degradación.

Otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social será el ataque frontal a la pobreza extrema. Si no se corrigiera los aspectos más lacerantes de la miseria, el aumento del nivel general de vida se reflejaría en mayores diferencias sociales. Aliviar los extremos de la pobreza es la labor social más urgente; una responsabilidad inaplazable.

El mejoramiento productivo del nivel de vida se regirá por las siguientes cuatro líneas estratégicas:

- creación abundante de empleos bien remunerados y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- protección del medio ambiente; y erradicación de la pobreza extrema.

6.1 Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.

El desafío en esta materia es enorme y requiere del concurso coordinado de la política económica y de la social. El fortalecimiento de la creación de empleos y el aumento de los salarios reales se producirá sobre la base de la estabilidad económica, de una creciente inversión ampliadora de la oferta de empleos, de los avances en la productividad, y del estímulo a la participación de los trabajadores en el proceso de cambio económico.

Pocos países han podido hacer compatible el crecimiento sostenido de la actividad económica con la persistencia de tasas elevadas de inflación, y los pocos que lo han hecho casi nunca han sido capaces de repartir equitativamente los beneficios del progreso material entre los diversos grupos sociales. Crecimiento no es sinónimo de desarrollo social. Con inflación elevada el crecimiento se dificulta y, en su caso, el aumento de la producción así logrado no beneficia, por lo general a los grupos sociales más amplios y desprotegidos. De esta manera, el objetivo de la estrategia económica de alcanzar la estabilidad, tiene también una profunda justificación social, al igual que el objetivo de crecimiento.

Para proveer de empleos suficientes y bien remunerados a una población económicamente activa que aumenta a un ritmo anual superior al tres por ciento, es preciso recuperar, así sea gradualmente, el dinamismo de la actividad económica. La falta de crecimiento no puede ser ni será el futuro de la economía mexicana. Para satisfacer la demanda de empleos de las generaciones que se incorporarán a la fuerza de trabajo, e ir corrigiendo rezagos, la economía mexicana deberá alcanzar tasas de crecimiento de alrededor de seis por ciento anual, tal como se propone en la estrategia para la recuperación económica con estabilidad de precios.

Sin embargo, es necesario reconocer y vencer los obstáculos que la realidad impone. Una actitud voluntariosa que pretendiera ignorar las restricciones sólo lograría, en el mejor de los casos, una recuperación superficial y de corta duración, para luego caer en una situación peor que la que se pretende corregir. Es preferible aceptar de antemano que la creación de empleos y el fortalecimiento de los salarios reales deberán ser graduales, como gradual será el logro del crecimiento económico, a medida que se avance en la corrección de los obstáculos y desequilibrios que se le contraponen. La veracidad y el diálogo abierto y franco son requisitos indispensables de todo acuerdo social que pretenda encauzar las energías del país hacia la superación de sus problemas.

En este contexto, es de especial importancia alentar y apoyar a las organizaciones representativas de los trabajadores para fortalecer su participación en el proceso de cambio económico. En los resultados de la concertación entre sectores productivos, ha quedado amplia

constancia de la solidaridad, responsabilidad e iniciativa de los trabajadores. Su capacidad de diálogo y concertación resultará invaluable en el impulso a la capacitación y al cambio tecnológico, que requiere la transformación económica hacia niveles de productividad y salarios reales más elevados.

Líneas de política.

A partir del reconocimiento de que la solución de los problemas económicos no garantiza automáticamente el mayor avance posible en el mejoramiento social de los trabajadores, así como en consideración de los plazos requeridos para la solución de dichos problemas, la estrategia de mejoramiento del nivel de vida busca impulsar el aumento de las remuneraciones y de su poder adquisitivo y proteger el bienestar social mediante acciones directas e indirectas, de acuerdo con las siguientes líneas de política:

- aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, del aumento de la productividad, y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior;
- mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales;
- consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso, alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo, y contribuya de manera importante, al financiamiento de las actividades del Estado, las que tendrán como eje fundamental una marcada orientación social;
- impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortalezca el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, eliminando desviaciones que beneficien a quienes no lo necesitan;
- asegurar la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores; y
- apoyar una participación amplia y decidida del movimiento obrero y de los campesinos en la concertación de la política económica y social junto con los demás sectores productivos y con el gobierno.

6.2 Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.

Con anterioridad a la crisis, el Estado Mexicano llegó a asignar una alta prioridad a su participación directa en actividades industriales y comerciales hasta cierto punto alejadas de la atención a las necesidades sociales básicas. Sin embargo, en la situación actual es preciso regresar a lo básico, dando prioridad y fortaleciendo las actividades encaminadas al mantenimiento y creación de infraestructura y a la atención de las demandas sociales.

El crecimiento económico no asegura, por sí mismo, que fluyan de manera automática los recursos que la atención de las necesidades sociales básicas requiere y demanda. En especial en lo referente a los grupos de más bajos ingresos, las fuerzas del mercado son inapropiadas para atraer recursos a esos propósitos, a pesar de la alta rentabilidad social del gasto correspondiente. Las clases populares tienen un gran potencial para contribuir a los objetivos del desarrollo, una vez incorporadas a los beneficios del progreso.

La atención especial que se de al gasto social se basará en dos propósitos fundamentales. Por una parte, mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país y

avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por la otra, se busca acrecentar la propia capacidad de desarrollo. Sin una población con niveles adecuados de educación, sana, bien alimentada, con acceso a los servicios sociales indispensables, se limitan las posibilidades para alcanzar una economía más eficiente, más competitiva y en proceso de expansión.

Líneas de política.

La alta prioridad que se asigna, en la estrategia general de desarrollo del Plan, a la atención de las demandas sociales básicas requiere el establecimiento de líneas de política que aseguren un amplio esfuerzo en este sentido. Se persigue que este propósito sea una característica sustancial de la presente administración. Las tareas correspondientes se efectuarán de acuerdo con las siguientes acciones principales:

- asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación;
- concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos;
- atender eficaz y oportunamente, y con carácter de urgente, la demanda de garantía a la seguridad y justicia públicas, mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de justicia y el cumplimiento escrupuloso de las legislaciones penal y procesal;
- asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, a saber: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano; y
- mejorar la calidad del medio ambiente en toda la República, con especial énfasis en el combate a la contaminación en los grandes núcleos de población, así como en el uso correcto de ríos, lagunas y mantos acuíferos.

En el resto de esta sección, se detallan las orientaciones de política y las prioridades que regirán las acciones en los aspectos sectoriales que cubren la atención de las demandas prioritarias del bienestar social.

6.2.1 Procuración e impartición de justicia.

Desarrollo y justicia son inseparables. Las repercusiones del sistema jurídico sobre la realidad económica y social se han ampliado en estos tiempos. Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance. El desarrollo del país exige la modernización de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y procuración.

Debe resolverse la mayor complejidad de las relaciones jurídicas de los tiempos actuales, y reforzar la tendencia a dirimir los conflictos por la vía de la legalidad. El Estado de Derecho, como ámbito de la práctica de justicia, sólo es efectivo en la medida de su capacidad para responder con eficacia y oportunidad. Por ello, el mejoramiento del sistema de justicia está ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales.

El problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado

de Derecho; éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguarda de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio.

La sociedad requiere que el sistema de derecho genere las respuestas idóneas y oportunas cuando la seguridad pública se ha vulnerado. Es necesario reforzar la acción preventiva del delito y de aquellas conductas que se encuentran en estrecha vinculación con el mismo, como la fármacodependencia. A su vez, se deben incrementar las acciones de investigación y combate al narcotráfico.

Para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes propósitos:

- dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar, en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos actuales, eliminando obsolescencias y propiciando el sano desarrollo de las relaciones jurídicas; y difundir de manera sencilla el contenido de normas y códigos;
- inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, de discrecionalidad y de abuso de poder en la gestión administrativa y en la judicial. Fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios; elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tienen que ver con la aplicación del derecho; y propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población;
- avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad; y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad;
- revisar los programas tradicionales de la carrera de Derecho para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual, con una mayor complementariedad con otras ciencias necesarias para el profesional actual del derecho y un mejor equilibrio entre la preparación teórica y la práctica profesional; utilizar, de manera más amplia, las posibilidades del servicio social; y fomentar los mecanismos necesarios de calificación periódica de capacidad y de conducta profesional, y lograr la vigilancia y supervisión del ejercicio de los abogados en la función pública;
- modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda, más y de mejor manera, a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad, y en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito;

- fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y prosecución, de la disolución de sus organizaciones delictivas, y de la confiscación de sus recursos financieros; y
- propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.

En conclusión, se requiere de la justicia en las relaciones humanas y de la seguridad en la convivencia social los valores de la comunidad deben ser una realidad en las ciudades, en el campo, en los centros de trabajo y de esparcimiento y, desde luego, en los hogares.

6.2.2 Educación.

El artículo 3o. de la Constitución, sustento filosófico de la educación, define y precisa los valores y aspiraciones de los mexicanos por una sociedad más justa y democrática. La norma constitucional confiere al Estado la conducción de la tarea educativa; establece que la educación a de tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; señala que la educación será nacional en cuanto a que atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa y aseguramiento de nuestra independencia política y económica y a la continuidad del acrecentamiento de nuestra cultura.

Son muchos los logros alcanzados en materia educativa en más de seis décadas; a ellos han contribuido generaciones de maestros.

Sin embargo, junto con los avances, y como producto del desenvolvimiento del sector, de la inercia de diversos problemas ancestrales, de las transformaciones sociales y de la revolución contemporánea del conocimiento, se han generado nuevas necesidades y se han acentuado los factores que impactan negativamente la permanencia y rendimiento escolar de muchos educandos y la calidad de los servicios educativos. Por ello, se impulsará vigorosamente un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país.

Este proceso de transformación implica el replanteamiento de los elementos integrantes del actual estado de los servicios, a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, en la búsqueda concertada de alternativas educativas para el futuro. En consecuencia, es necesario reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

Por ello, la modernización de la educación no sólo comprenderá las transformaciones necesarias para responder a las condiciones cambiantes del país sino, también, las indispensables para que la educación se oriente hacia el logro de los objetivos relevantes de los diversos grupos de población que la demandan, contribuyendo así al proceso para su desarrollo y bienestar.

La justicia social obliga a actuar acertadamente para reducir las disparidades de atención entre regiones y grupos sociales. Hoy es preciso garantizar el acceso a la educación primaria a toda la población demandante, asegurando su permanencia, disminuyendo ineficiencias e injusticias y procurando superar la escolaridad promedio de la población. Este proceso implica proporcionar atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que habita en las zonas marginadas del país.

Mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecerla para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país, la modernización de la educación requiere mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto el escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial.

El énfasis del esfuerzo se concentrará en la educación básica, que agrupa a la mayor parte de la población atendida la modernización deberá avanzar a partir de un concepto de educación básica que supere los traslapes y vacíos que hay entre los actuales niveles de preescolar, primaria y secundaria, debidos, a su origen histórico independiente. Conjuntamente, se fortalecerá la investigación científica y tecnológica y el enriquecimiento de las actividades culturales, deportivas y recreativas en las escuelas. Lo anterior es consecuente con los reclamos de hoy y las necesidades del futuro.

Para alcanzar los propósitos de la política educativa la participación de los maestros será fundamental. De ahí la importancia de implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes. La sociedad, por su parte, debe revalorar la tarea educativa. El Estado continuará promoviendo, gradualmente, el esquema de remuneraciones adecuadas a la importancia de la función docente, que permita el mejoramiento en las condiciones del magisterio.

Mejorar la calidad de la educación media superior y superior y ampliar su oferta, frente a una demanda creciente, son tareas urgentes, a las que se destinará un esfuerzo especial. Fomentar, la educación técnica, en todos sus niveles, reviste particular importancia para disminuir el rezago tecnológico que nos separa de los países avanzados. Vincular la educación tecnológica con los requerimientos del apareo productivo del país, será una estrategia fundamental del programa educativo. En cuanto a la capacitación para el trabajo, se propiciará una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo.

Modernizar supone, de igual manera, ofrecer opciones más adecuadas de educación extraescolar a la población adulta, particularmente a través de sistemas abiertos de educación básica y de capacitación para y en el trabajo, buscando con ello abatir el rezago educativo y, desde luego, disminuir el analfabetismo. Deben combatirse, asimismo, las causas que inciden desfavorablemente en la reprobación y la deserción escolares, que se traducen en baja eficiencia terminal de los diferentes niveles educativos y en desperdicio de los recursos que la sociedad destina a la educación.

Motivado por diversas causas y justificaciones, el sistema educativo creció de manera centralizada; hoy es preciso descentralizar para innovar y mejorar los servicios. Por ello, es indispensable impulsar las potencialidades y la creatividad existente en todas las regiones del país; así, deben acercarse, las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Por tanto, descentralizar de acuerdo con las características de cada entidad, será una prioridad del programa de modernización educativa, sin menoscabo de mantener la unidad necesaria del sistema educativo nacional.

La educación moderna debe responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobiernos en compromiso de contribuir; con su potencial y sus recursos, a la consecución de las metas de la educación nacional.

En concordancia con lo expuesto, la modernización se propone los siguientes objetivos que orientarán la política educativa, durante el período 1989-1994:

- mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- elevar la escolaridad de la población: descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad y
- fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

La estrategia esta orientada por los tres siguientes criterios:

- consolidar los servicios que han mostrado efectividad;
- reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales; e
- implantar modelos educativos, adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

Las principales acciones que habrán de realizarse para mejorar la calidad del sistema educativo, son: promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria para conformar un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; mejorar los procesos de formación y de actualización de maestros; establecer la carrera magisterial; fortalecer la infraestructura física del sector; y enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes.

Para elevar el promedio de escolaridad nacional será necesario diversificar y mejorar las opciones educativas; ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, y promover la igualdad de oportunidades para ingresar y concluir estudios de cualquier nivel; abatir la reprobación y deserción escolar, especialmente en primaria; impulsar las modalidades de educación extraescolar, combatir el retraso escolar y el rezago educativo; y fortalecer el uso de los medios de comunicación social, así como de la informática, con fines educativos.

Para descentralizar la educación y redistribuir la función educativa será necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Es necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Para fortalecer la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la tarea educativa, se requieren canales y procedimientos que integren y normen las acciones de las asociaciones de padres de familia y de los comités municipales de educación; fomenten la solidaridad social y coadyuven a revalorizar la tarea educativa. De modo particular se impulsarán formas alternativas y complementarias de financiamiento social del quehacer educativo.

6.2.3 Salud, asistencia y seguridad social.

Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones

económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos.

La salud no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

En los últimos años, no obstante las severas restricciones de recursos que ha enfrentado el país, se han conseguido avances en materia de salud; los principales indicadores muestran un mejoramiento de las condiciones generales de bienes del país. La mayoría de los mexicanos tiene acceso a establecimientos permanentes de servicios de salud, y se ha logrado una fase de crecimiento regulado de la población. Sin embargo, en las zonas marginadas urbanas y rurales aún no se alcanza la cobertura total de los servicios de salud ni la calidad deseable, y subsisten en general limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipos e instrumental médico, así como escasez de medios para su mantenimiento.

A pesar del acelerado proceso de urbanización del país, persiste una marcada dispersión de asentamientos de población en el área rural, lo cual torna muy difícil la atención de salud y asistencia a cada uno de ellos.

El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.

Elevación de la calidad en los servicios de salud.

La calidad en la prestación de los servicios médicos será motivo de atención permanente en todas las etapas del proceso, que va desde la búsqueda de asistencia médica hasta la solución del problema motivo de la consulta.

La ampliación de la cobertura y del acceso a las instalaciones médicas será impulsada a través de mayores inversiones y de la eficaz operación de sistemas expeditos de referencia y contrarreferencia. La prontitud y buen trato en la prestación de los servicios será acompañada por acciones que aumenten la productividad mediante la ampliación de turnos y actitudes apropiadas en el personal. La efectividad y eficiencia de las acciones médicas serán mejoradas a través de educación médica continua, el establecimiento de comités para la promoción de la calidad asistencial, y la permanente evaluación de la operación del sistema de atención al público usuario.

Atender las desigualdades sociales.

Se concederá prioridad especial a la atención de las zonas marginadas urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria a la salud. La ampliación de la cobertura de servicios en estas áreas se hará fundamentalmente mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este propósito. De fundamental importancia será vincular los esfuerzos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental entre otras que impulsará el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha contra la pobreza extrema.

Modernizar el sistema de salud.

Promover activamente la salud como uno de los bienes más preciados del individuo y la comunidad es uno de los propósitos fundamentales del sector. Se impulsará vigorosamente en la sociedad una cultura de la prevención y el autocuidado de la salud individual, familiar y colectiva; esto se hará a través de la educación para la salud y del desarrollo de acciones de fomento y protección, donde colaboren las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, los distintos niveles de gobierno, y las asociaciones sociales, profesionales y cívicas que comparten responsabilidades o interés en la protección de la salud.

En la prevención y protección se dará especial énfasis a la prevención de enfermedades, consolidando los avances obtenidos en los programas existentes principalmente de vacunación, el fortalecimiento de las acciones de prevención y control de enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las crónicas degenerativas. Serán objeto de atención prioritaria las acciones dirigidas a incrementar la sobrevivencia infantil y a proteger la salud reproductiva. Por otra parte, se impulsará la prevención de lesiones por accidentes. La salud en el trabajo y la salud mental serán objeto de programas prioritarios. Asimismo se fortalecerán las acciones para la protección del medio ambiente y el saneamiento básico, con el fin de disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas. Se promoverán prácticas higiénicas para el manejo de desechos y para evitar la contaminación del ambiente y de los alimentos. Se reforzarán las campañas contra las adicciones y la farmacodependencia.

En la modernización de la salud, junto con la prevención y la protección, se hace necesario el mejoramiento de la efectividad de las acciones curativas. La capacidad de servicio a nivel nacional, pública y privada, es más que considerable. Se buscará impulsar la más alta eficiencia en la prestación de servicios médicos, principalmente en las unidades ambulatorias, clínicas y hospitalarias, buscando el más alto aprovechamiento de los recursos disponibles, tanto de infraestructura como de personal y administrativos. Se dará prioridad a la rehabilitación y al aprovechamiento cabal de la capacidad instalada más que a la construcción de nuevas unidades.

Para mejorar la atención de los problemas de salud, es necesario conocerlos mejor. Se fortalecerán los sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional así como el acopio y análisis de material estadístico a nivel nacional, estatal y local. Un Sistema Nacional de Información en Salud permitirá conocer mejor las distintas necesidades de la población en este campo y evaluar la eficacia de las acciones sanitarias y de intervención médica. De gran importancia será impulsar la investigación biomédica y el desarrollo tecnológico para aprovechar sus logros en beneficio de la salud.

En la presente administración se espera interrumpir la transmisión autóctona de la poliomielitis, la lepra y la oncocercosis. El sector salud ha desempeñado una función primordial en asegurar la disponibilidad de insumos y de personal, y ha coadyuvado a la educación nece-

saría en materia de planificación familiar. Se impulsará decididamente esta función del sector, buscando que en el medio rural esta política se vea acompañada de otros componentes de la provisión de servicios básicos asistenciales y de la información y educación que sobre el tema se lleven a esa área.

Descentralizar y mejorar la coordinación de los servicios de salud.

Para cumplir con las políticas nacionales de salud y asegurar el desarrollo de los programas de mediano plazo, se reforzará la coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud. Se adecuará el marco jurídico de la salud a las condiciones actuales, y se establecerán mecanismos de planeación y coordinación con el fin de evitar duplicidades y desperdicio de recursos. Se consolidará El Sistema Nacional de Información sobre Infraestructura, Programas, Productividad, Control e Impacto de los Servicios de Salud.

Se continuará con la política de descentralización de los servicios de salud consolidando lo logrado. Se fortalecerán los sistemas locales de salud, buscando aumentar su capacidad de gestión y de toma de decisiones. Se establecerán convenios y mecanismos para superar los problemas relacionados con la capacitación y el desarrollo del personal, con el suministro de insumos básicos, la conservación y mantenimiento de las instalaciones y el apoyo logístico, a fin de lograr la utilización óptima de los recursos que se destinan a la protección de la salud.

La modernización sanitaria y la simplificación administrativa serán orientaciones esenciales de todos los programas de salud, en especial los de regulación sanitaria, para asegurar su eficacia y su valor preventivo y asegurar la calidad sanitaria de los productos y servicios que se brindan a la sociedad. Se fortalecerán los mecanismos para la coordinación intersectorial que aseguren la corresponsabilidad de los sectores involucrados en el cuidado de la salud.

6.2.4 Alimentación y abasto.

La política alimentaria tiene como objeto asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Las acciones correspondientes abarcan desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por el acopio, el transporte, la distribución, el almacenamiento y la transformación industrial de los alimentos.

Ante el deterioro de la balanza comercial agropecuaria, es especial en lo referente al incremento de las importaciones de productos para la alimentación, la suficiencia alimentaria ha cobrado una prioridad fundamental. Es preciso revertir el deterioro del sector agrícola con el aumento de su producción y productividad global en el uso y asignación de los recursos. Asimismo, se fortalecerá la pesca como una de las mejores opciones para contribuir a la suficiencia alimentaria y elevar la calidad de la dieta. Para estos propósitos se atenderá a los criterios de las respectivas políticas de los sectores agrícola y pesquero.

En la vinculación de las diferentes etapas del proceso existen ineficiencias e insuficiencias que propician el intermediarismo, mermas elevadas y especulación. Se tomarán medidas para disminuir el traslado innecesario de productos. Hay casos, en que los productos de un estado son trasladados a la Ciudad de México para ser comercializados al gran mayoreo antes de regresar a la entidad federativa de origen. Con la participación decisiva de los gobiernos locales se promoverán los circuitos producción-consumo regionales y estatales, mediante la integración y vinculación de las facilidades para el acopio, el almacenamiento, la distribución, el abasto y la comercialización en las zonas respectivas.

En el transporte se revisarán y corregirán ineficiencias que propician situaciones como la del regreso de unidades vacías, en el caso del autotransporte, por problemas de regulación excesiva, carencia de información, o falta de puntos accesibles para el levantamiento de carga. Asimismo, el costo del transporte suele encarecerse por ausencia de facilidades para la realización de operaciones de transformación sencillas y relativamente baratas en los lugares de origen que reducirían el volumen y peso de la carga. En los puertos, el exceso de trámites y regulaciones impide el paso expedito de las mercancías; se actuará contra estos obstáculos para agilizar su movimiento.

La ausencia de canales abiertos para la distribución y abasto eficientes, así como la reducida escala de operación de muchos comerciantes, propicia la multiplicación de etapas en la comercialización y el encarecimiento de los productos. Existen establecimientos modernos, relativamente eficientes e integrados, que se benefician de economías de escala; simultáneamente funciona un comercio tradicional, disperso, ineficiente y con escalas de operación reducidas. Esta situación incide negativamente en la distribución del ingreso, ya que la población de menores recursos es la que acude más a los establecimientos tradicionales que venden a precios elevados para compensar sus mayores unitarios.

Existe aquí un dilema potencial puesto que el comercio más organizado y moderno parece estar en condiciones de ofrecer las mejores oportunidades para abatir costos de intermediación, pero del comercio en pequeño depende gran número de familias de bajos ingresos. En el corto y mediano plazo es prioritario apoyar la reducción de costos en la comercialización a escala reducida, asegurando su acceso a canales de distribución al mayoreo eficientes, mediante centros de abasto convenientemente localizados y modernos, información de precios y facilidades para la diversificación de líneas de productos para abatir costos fijos por unidad; sin descuidar los propósitos de salubridad e higiene. Asimismo, se promoverá la organización de espacios y mecanismos para que los productores de alimentos no procesados ofrezcan sus mercancías, con la eliminación consecuente de etapas en la comercialización, cuando ello se refleje efectivamente en menores costos. Se apoyará a los pequeños comerciantes para que se organicen y formen uniones de compra y de crédito, para que aprovechen economías de escala y aumenten su poder de compra.

Se promoverá la competencia y la eficiencia de los mercados, a través de sistemas de Información, mecanismos de protección al consumidor, programas de desconcentración y una política de precios congruente con la estrategia económica. La política de subsidios se orientará fundamentalmente al consumo de alimentos de los grupos de bajos ingresos. Se pondrá especial atención en la alimentación de preescolares lactantes y mujeres gestantes por la importancia de estas etapas en la configuración de aptitudes. Se fomentará una cultura nacional y regional para una mejor alimentación y aprovechamiento de los recursos regionales y nacionales, con la participación. Social y de los diversos niveles de gobierno. Se modernizará y ampliará la red de frío con la participación de los intermediarios y con criterios rentabilidad y autofinanciamiento. Se mejorará la coordinación interinstitucional, intersectorial e interregional en el marco del Consejo Nacional de Alimentación.

6.2.5 Población, desarrollo regional y urbano.

La población en su dinámica de crecimiento natural, en su movilidad y en su patrón de distribución territorial, es objeto y sujeto fundamental del desarrollo. Por su parte, la distribución regional de la actividad económica y la dinámica del crecimiento urbano, son también aspectos

de alta prioridad en las estrategias económica y social, dadas sus implicaciones directas sobre el bienestar social y por los obstáculos o potencialidades que encierran para el mismo.

6.2.5.1. Población.

La población es, simultáneamente, el recurso básico para el desarrollo y su beneficiario. A pesar de la significativa reducción en la tasa de crecimiento de la población nacional durante los últimos años, las perspectivas de su incremento para las próximas décadas indican un reto muy considerable en términos de las ocupaciones productivas y los servicios que serán necesarios crear. Se prevé que para el año 2000 la población del país llegará a ser entre 104 y 108 millones, dependiendo de la efectividad que alcancen las políticas demográficas.

El objetivo principal de la Política de Población es impulsar la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, alentando la disminución de la fecundidad al mismo tiempo que se intensifica la lucha contra la mortalidad infantil. Dos vertientes relacionadas entre sí destacan, con la más alta prioridad, entre las acciones para impulsar el descenso de la fecundidad. Por un lado, extender e intensificar la educación de las parejas en lo tocante a la planificación familiar, acompañadas de una suficiente, adecuada y accesible disponibilidad de servicios en esta materia. Por el otro, estimular las transformaciones estructurales que vinculan con cambios en el comportamiento reproductivo de las parejas, atendiendo a la evidencia de que, conforme se amplían e igualan entre los sexos las oportunidades de escolaridad y de empleo productivo, disminuye significativamente la tasa de crecimiento de la población. En nuestro régimen de libertades, la planificación familiar es decisión exclusiva de la pareja; es tarea del gobierno, y de la sociedad fomentar la maternidad y paternidad responsables, y crear las condiciones para el desarrollo libre y provechoso de la familia.

En el aspecto migratorio, otro objetivo importante la política demográfica es propiciar una distribución de la población congruente con el, aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales, moderando la emigración a las grandes ciudades, fomentando el arraigo y promoviendo el fortalecimiento de ciudades medias como polos de atracción, de manera que se abata el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas. Este aspecto de la política requiere establecer criterios y objetivos demográficos definidos que normen el desarrollo regional y el de los centros urbanos, en concordancia con las políticas sectoriales y regionales.

Para la consecución de estos objetivos se actuará conforme a los lineamientos siguientes:

- continuar promoviendo el descenso de la fecundidad, a través del fortalecimiento y la permanente adecuación de las acciones educativas en materia de población, y de las relativas a la planificación familiar;
- apoyar la participación consciente de la familia, principal agente de la política de población, en el cumplimiento de los objetivos de esta política; y
- establecer los criterios y objetivos demográficos que normen el desarrollo regional y el de los centros urbanos, con el objeto tanto de promover la retención de población en aquellas áreas que cuenten con potencial de desarrollo, como de fomentar la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que se dirigen hacia zonas de alta concentración demográfica.

6.2.5.2 Desarrollo regional y urbano.

El desarrollo regional y urbano armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de nuestros recursos constituye una pieza esencial para la modernización del país y para elevar

el nivel de vida de la población. En este ámbito, se buscará consolidar los avances alcanzados y continuar impulsando las tareas del desarrollo mediante el aprovechamiento del potencial productivo de las distintas regiones y la plena utilización de los instrumentos de la planeación.

El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país.

Se buscará que, mediante las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades federativas con las de la Federación.

La consolidación del municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social.

Por otra parte, se promoverá una participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional.

La política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. A cada uno de estos objetivos se ligán estrategias y acciones consecuentes.

Reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas.

El reordenamiento territorial y la desconcentración económica significan encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos, en especial el agua; desalentar el crecimiento de las zonas sobre pobladas y de las que tienen carencias grave de recursos; y propiciar la mejor vinculación y, en su caso, la concentración de la población dispersa, con el fin de facilitar su acceso a los servicios sociales y el abasto en condiciones deseables de costo, calidad y oportunidad.

En este contexto, es urgente consolidar un Sistema Urbano Nacional que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos particularmente ciudades medias y lograr una mejor integración rural urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas. La estrategia se orientará a consolidar sistemas urbano-regionales, reduciendo y sustituyendo los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas.

Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los siguientes criterios, aplicables a las localidades según su tamaño y sus problemas:

de control para las grandes aglomeraciones de población en especial para las zonas metropolitanas en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica; en ellas se condicionará estrictamente el uso del agua y de los energéticos, y se controlarán las actividades industriales y la contaminación;

- de consolidación; para los centros cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar, y que requieren por tanto que se racionalice el uso del agua y el suelo, y que se ordene selectivamente la localización de las actividades industriales; en estos centros se fomentará el comercio y los servicios y se atenderán las demandas generadas por el crecimiento natural;
- de impulso; para aquellas localidades que tienen disponibilidad de agua y áreas de crecimiento, así como condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes; en ellas se promoverá la dotación de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios; asimismo, se aprovecharán racionalmente sus recursos naturales y se pondrá especial cuidado en la conservación del medio ambiente; y
- de integración urbano-rural; para centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, así como a complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción locales.

Simultáneamente, para impulsar el desarrollo regional, se emprenderán acciones de: modernización en el medio rural, a fin de contener la migración rural-urbana, causa primordial del fenómeno de concentración; esto podrá lograrse en la medida en que se mejoren las condiciones de vida de la población rural, lo que implica crear oportunidades de empleo permanente y remunerado, y mayor acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, electrificación y asistencia social; y

fomento a los corredores económicos regionales, para lo cual se dispondrá, en una primera instancia, de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, incorporándoles un enfoque integral que incluya el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.

Prestaciones de servicios.

Para aumentar la cobertura de servicios urbanos básicos y distribuirlos equitativamente, es necesario establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención; centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural.

Se dará atención preferente a las ciudades medias, las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, atraer migrantes que de otra manera irían hasta las zonas metropolitanas, propiciar un desarrollo económico autosostenido, y operar con una administración más sencilla, sin las desventajas de congestionamiento, deterioro y contaminación, de las grandes ciudades.

El detalle de los objetivos que se persiguen en materia de aprovisionamiento de suelo, vivienda infraestructura, equipamiento y electricidad, se precisa en la siguiente sección.

Impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.

Se apoyará, el fortalecimiento de las actividades, de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De esta manera, las acciones vinculadas con desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales.

Las acciones que se realicen en materia de descentralización tenderán a la reasignación de responsabilidades, funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, con el objeto de lograr una redistribución más eficiente de los mismos.

En la actualidad, existen sistemas de planeación en la mayoría de las entidades federativas y se impulsa la incorporación del municipio a estas tareas. Se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional y el Convenio Único de Desarrollo. Con base en la estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, se crearán y pondrán en acción Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado Municipio para que, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados o municipios.

El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo.

6.2.6 Vivienda y suministro de servicios urbanos.

Disponer de una morada digna y suficientemente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente esencial del bienestar social, tanto como disfrute de satisfactores básicos directos, como por el claro impacto que éstos tienen en la salud de la población. Todos los mexicanos deben tener acceso a estos servicios.

En este campo hay sensibles rezagos y desigualdades que deben ser minorizados y corregidos en un amplio esfuerzo de colaboración social, resultado de la conciencia y la responsabilidad compartidas. El Estado en su afectiva función de contribuir al desarrollo promoverá la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda, agua potable. Energía eléctrica, alcantarillado y saneamiento.

6.2.6.1. Suelo urbano.

La ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, es la base del crecimiento ordenado de las ciudades punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas. Por ello la regularización de las tenencias de tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, con propósitos prioritarios de las políticas urbanas y habitacional.

El Gobierno Federal de Manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya: tareas preventivas orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos, a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos, en programas de mejoramiento urbano integrado; así como acciones inductivas y de concertación, para promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbanas.

Con esta orientación se pondrán en práctica, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes;
- precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales;
- convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado; y
- simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas.

6.2.6.2 Vivienda.

Existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto.

La generación de vivienda habrá de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos. Se buscará crear nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación de la sociedad, mediante una intensa concertación con los sectores social y privado.

Bajo esta perspectiva, la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda, en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; se alentará una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles; se fomentará la descentralización de las decisiones en materia habitacional; y se avanzará en la modernización de los organismos de vivienda.

En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darán facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Estos esquemas tienen la virtud de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Existen demandantes potenciales de vivienda que, teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración los derechos. Se promoverán acciones para dar facilidades y, en su caso, abatir el costo de estas erogaciones. Una de las formas será la institución de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda; otra, la creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el bono bancario para vivienda. Estos instrumentos podrán asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento de la vivienda.

Mediante el impulso a la densificación urbana, y al mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, se estará en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes. Para ello, se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos, se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades, se ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos, y se reforzarán las líneas de crédito destinadas a estos fines.

Mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto a ahorro y trabajo, para la solución al problema habitacional. Para tal fin, se establecerán líneas de crédito “a la palabra”, que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente destinados a la adquisición de insumos básicos y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares.

Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento. Para ello, se mantendrán los programas oficiales de financiamiento para este fin; se promoverá, en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento; se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga, en la solución de los problemas inquilinarios.

Se intensificará también la regulación de la tenencia del suelo, articulándose con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano; y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir la indemnización de expropiaciones ejidales.

Para el fomento de la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales, y se apoyará a la población de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevarán a cabo en concordancia, donde completa, con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueva, el Programa Nacional de Solidaridad.

Se contribuirá a reducir el costo de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales. En este sentido, se continuará la concertación con las cámaras y asociaciones de industriales para la obtención de precios preferenciales a favor de los programas institucionales de vivienda; y se ampliará la cobertura de los sistemas de información de precios de materiales para construcción.

Con el establecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva se enfrentará, el reto de la vivienda sin demérito de las condiciones mínimas de calidad. Para ello, se fomentará la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas; se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados; se promoverá el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda; y se utilizarán los lineamientos normativos pertinentes en los estudios de impacto ambiental.

Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda. A este respecto, se continuará

con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda; se impulsará la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas; y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actualización y homogeneización.

Se apoyará la investigación y capacitación en materia de vivienda, aprovechando la infraestructura de capacitación existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración; se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación de vivienda; y se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales.

6.2.6.3 Agua potable, alcantarillado y saneamiento.

El suministro de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento es un instrumento de gran eficacia para elevar el nivel de vida y la salud de la población.

La disponibilidad suficiente de agua potable, sobre todo en los grandes asentamientos humanos y en los desfavorablemente ubicados con respecto a las fuentes naturales de este bien, es una de las demandas más sentidas de la población, cuya atención reclama una prioridad especial.

Asimismo, se dará énfasis a la ampliación de los sistemas de alcantarillado y saneamiento. El agua potable sin alcantarillado crea focos de contaminación que afectan no sólo directamente a la población, sino que contaminan los mantos de agua. En la provisión de agua y drenaje sanitario, se buscará que el aumento de la disponibilidad de estos servicios se impulse en concordancia con los criterios de la política urbana y regional, tendientes a alcanzar un reordenamiento balanceado de la actividad económica y de los asentamientos de población en el territorio nacional.

Se impulsará la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en aquellos centros que por sus recursos y ubicación son básicos para el desarrollo del país. Al mismo tiempo, se condicionará el uso de agua potable junto con la ampliación de medidas estrictas para combatir la contaminación, en aquellas zonas en donde se persigue desalentar su crecimiento.

En el medio urbano, se promoverán soluciones que involucren la reducción de la demanda, la ampliación y mejoramiento del servicio, el tratamiento de aguas residuales y su uso repetido, el intercambio de aguas tratadas por aguas limpias con la agricultura y el mayor aprovechamiento de la infraestructura existente. En el medio rural, se atenderá prioritariamente a los centros de integración urbano-rural de acuerdo con la estrategia de población y uso eficiente del territorio.

Se impulsará gradualmente una política tarifaria tendiente al autofinanciamiento de las inversiones, la operación, y el mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de servicio. Con ello se propiciará ampliar los recursos propios del sector y, en el caso del agua, aumentar la eficiencia y racionalidad de su uso, junto con un cambio en la conciencia del valor de ese bien. En el uso del agua para fines industriales se buscará sustituir agua claras por tratadas; en el caso de industrias contaminantes, se requerirá que apliquen programas para el tratamiento de sus aguas residuales, paguen costos por tratamiento de ellas o multas por los impactos adversos sobre la sociedad y su entorno.

Se dará prioridad al mantenimiento, rehabilitación y terminación de obras en proceso, así como a las de gran impacto social, y se promoverá la participación activa de las comunidades en estas tareas. Se propiciará, bajo esquemas concertados, la participación de los sectores privado, público y social en el financiamiento de los sistemas de tratamiento del agua.

Se impulsará la descentralización de las distintas fases de la dotación del servicio de agua potable, propiciando el cabal cumplimiento de la responsabilidad de los municipios. En este sentido, se brindarán apoyos a los organismos operadores municipales para que efectúen medidas autofinanciables para optimizar el uso del agua, entre las que se incluirán: la adecuación gradual de tarifas, la instalación de medidores, el tratamiento de aguas y la reducción de fugas. Un parámetro de evaluación para la asignación de recursos será el avance en el propósito de fomentar el ahorro y uso racional del líquido.

6.2.6.4 Transporte.

Uno de los problemas urbanos más graves es la insuficiencia e ineficiencia del transporte colectivo, acompañadas por el uso excesivo de los automóviles particulares. Esta situación propicia contaminación, aglomeración de tráfico y demandas excesivas de infraestructura para el transporte privado que merman los recursos para apoyar al transporte colectivo. Es preciso desalentar el uso del transporte privado impulsando decididamente el transporte colectivo. Si no existen opciones adecuadas, encarecer los medios privados podría, en su caso, fortalecer los ingresos públicos, pero sin resolver los problemas del transporte. La infraestructura colectiva sería presionada por una mayor demanda que quedaría insatisfecha y el efecto sobre el uso de los automóviles particulares sería muy limitado.

Las decisiones concretas, en su dimensión local, son de la incumbencia de las autoridades respectivas. La dimensión del problema del tráfico vehicular y de la contaminación que produce en las grandes ciudades ha conducido a regulaciones directas en el uso de los automóviles privados, que no son privativas de nuestro país. Es urgente atender con eficacia la demanda de opciones racionales de transporte colectivo.

Ante el rápido crecimiento de muchas ciudades medias del país, los problemas de vialidad y transporte han dejado de ser exclusivos de las grandes ciudades. Se promoverán las siguientes acciones:

- propiciar la concertación entre los gobiernos locales, el sector privado y la comunidad usuaria en general, respecto de programas de conservación, reconstrucción, construcción y modernización de la vida urbana;
- efectuar programas de accesos viales a zonas urbanas marginales y a las suburbanas y rurales en las áreas de influencia de las ciudades;
- estructurar adecuadamente los sistemas y rutas de transporte colectivo, para ampliar el servicio a todas las zonas urbanas y sectores sociales;
- inducir la celebración de convenios con los permisionarios del transporte público para ampliar y hacer eficiente el servicio;
- establecer sistemas de vialidad preferenciales que faciliten el tránsito vehicular compartido y la operación eficiente del transporte urbano; y vincular gradualmente los precios a los costos del transporte urbano. Para pagar este servicio, los habitantes de las ciudades tendrán que hacer un esfuerzo, pero éste se hará con un sentido equitativo.

6.2.6.5 *Electrificación y telefonía.*

La disponibilidad de electricidad es en sí un índice de progreso, además de ser un elemento para el acceso a otros servicios, como el agua potable. La electrificación de viviendas y poblaciones marginales es un salto cualitativo para el bienestar y el progreso de sus habitantes. En el marco de los criterios de la política territorial, se atenderá prioritariamente a la electrificación de poblaciones marginales del campo y las ciudades. Se dará preferencia a las poblaciones menos dispersas y mejor organizadas. Para elevar el alcance de las acciones, las que además servirán de estímulo para la mejor integración de zonas rurales dispersas. A este respecto, la prestación del servicio de electrificación rural obedecerá a un riguroso orden de prioridades en función del costo por habitante servido.

En el medio rural, otro criterio para orientar la extensión del servicio eléctrico será proveerlo preferentemente a aquellas localidades donde se busque impulsar su potencial productivo. En el medio urbano se buscará asegurar la prestación del servicio a los nuevos conjuntos habitacionales y ampliarlo a los medios marginados, preferentemente bajo esquemas de concertación social en los que se aprovechen los recursos que pueden proporcionar los grupos organizados.

El servicio telefónico es en el mundo moderno, factor indispensable para el desarrollo y el bienestar social; se traduce en comunicación e integración del país. De acuerdo con los criterios de ampliación del servicio telefónico considerados en la sección de modernización de las comunicaciones y el transporte, el servicio será accesible a un número creciente de familias en el medio urbano y en el rural; dando preferencia a las comunidades organizadas y tomando en cuenta el costo de la instalación del servicio, con el fin de incrementar el número de beneficiarios.

6.2.7 *Cultura y arte.*

La creación y disfrute de los bienes artísticos y culturales es, para todos los mexicanos, elemento esencial de una vida digna. Más aún, el desarrollo cultural de México es supuesto imprescindible de nuestro progreso político, económico y social. Tales son los principios que orientan una acción más eficaz, participativa y solidaria a fin de alentar la creatividad de la población y ampliar las oportunidades de acceso de los más diversos sectores de la sociedad al goce y la recreación de la cultura y el arte.

La política cultural implica para la sociedad y el Estado un desafío de modernidad. Se trata de colmar los rezagos acumulados y de satisfacer nuevas y crecientes necesidades en el campo de la cultura. El reto también tiene que ver con la necesidad de afirmar la identidad de la Nación, sin perjuicio de incrementar los intercambios con otros países, de los que también se nutre la creatividad de los mexicanos.

En el México de hoy, la corresponsabilidad y la descentralización deben ser signos distintivos de la política cultural. Así, los propios artistas y hombres de cultura han de participar en la definición de las líneas básicas de las acciones gubernamentales. Además, para estimular eficazmente la creación y proteger nuestra rica herencia cultural se requiere de una mayor contribución de los sectores privado y social, así como de las comunidades rurales y urbanas de todas las regiones del país.

La descentralización, por su parte, ha de ser instrumento idóneo para extender la red de servicios culturales, siempre a partir de las necesidades y aspiraciones de cada grupo y región y, para preservar y promover las expresiones locales de las que, en última instancia, se nutre la propia cultura nacional.

La política cultural del Gobierno de la República persigue, como primer objetivo, la protección y difusión de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico. Se trata, en este sentido de rescatar, investigar, catalogar y conservar el acervo de todos los mexicanos. Para ella se prevén, entre otros proyectos, acciones intendentales a salvaguardar zonas y monumentos prehispánicos, revitalizar los centros históricos de origen colonial, consolidar la infraestructura de la red de museos y promover el rescate y la difusión de las diversas manifestaciones de la cultura popular, tanto urbanas como rurales.

El segundo objetivo se refiere al estímulo de la creatividad artística. Con ese fin, se prestará especial atención a la reestructuración de la educación artística, especialmente en el nivel profesional; se reforzarán los proyectos de capacitación de maestros como promotores culturales: se establecerán nuevos talleres y centros regionales de Formación y, a través del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, se ofrecerán becas de alto nivel para que los artistas e intelectuales dediquen exclusivamente por un tiempo determinado, a la obra de creación.

El tercer objetivo alude a la difusión del arte y la cultura. Para alcanzarlo, se prevé la consolidación y el desarrollo de la red nacional de biblioteca; públicas y la promoción de nuevas ediciones, que atiendan de manera particular a los niños y a los jóvenes, así como una más amplia distribución, a lo largo de todo el país, de las publicaciones nacionales y extranjeras.

Por supuesto, en esas tareas de difusión, los medios modernos de comunicación de que dispone el Estado, radio, cine y televisión se utilizarán de manera más intensa y sistemática. En ellos también debe reflejarse la pluralidad de ideas, inquietudes y opiniones de la sociedad, prevaleciendo en su operación criterios culturales, de calidad y de participación solidaria.

El Gobierno de la República formula y ejecuta esa política cultural a través del recientemente creado Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

6.2.8 Deporte y juventud.

El deporte y la recreación son prácticas que constituyen elementos fundamentales para alcanzar una vida plena, a través de la formación de aptitudes, capacidades, hábitos y destrezas que permiten el desarrollo armónico e integral de los individuos. El deporte es la recreación física por excelencia de los niños y los jóvenes, y constituye un elemento esencial de su formación personal. Es un componente básico de su integración social, alienta el espíritu de cooperación y de solidaridad, estimula el deseo de éxito en un marco de sana competencia, coadyuva al bienestar físico, psicológico y moral de los jóvenes, fomenta el afán de logro y superación personales, y abre perspectivas de desarrollo vocacional y estilos de vida sanos.

Debe darse el más fuerte impulso a la promoción del deporte entre los jóvenes, vinculado a sus actividades en los centros de estudio y de trabajo, y a los servicios de recreación organizada en las colonias o localidades. El aliento al deporte organizado será la prioridad más alta de la política deportiva, impulsando la disponibilidad de personal capacitado para la enseñanza y práctica de los deportes, así como el acceso a facilidades e instalaciones suficientes adecuadas.

En la promoción del deporte se buscará el apoyo comprometido de los sectores social y privado, buscando siempre elevar la calidad y excelencia. Sólo mediante un activo sistema de superación deportiva, basado en el estímulo y la promoción de base, y en la selección, capacitación y aliento a los deportistas destacados, podrá impulsarse la competitividad internacional del deporte mexicano, una esfera de legítimo orgullo nacional en el ámbito del más simbólico aspecto de la competencia entre los países.

Dos líneas de acción fundamental estarán constituidas por: el fomento al deporte masivo, es decir, el deporte al alcance de todos los mexicanos, y el fomento al deporte de excelencia, que promueve desde la base a los mejores atletas y los lleva a los más altos niveles de empeño. En ambos casos, se contará con el apoyo de la medicina deportiva como un instrumento esencial de formación física de los mexicanos.

Además de su desarrollo físico, la atención de los jóvenes demanda también actividades de participación social, orientación y formación cívica y cultural, forman parte del universo de deporte y la juventud.

En materia de apoyos recreativos para la juventud se promoverá el desarrollo de actividades de atención formativa y educativa, que fomenten el uso creativo del tiempo libre, y que estimulen el deseo de conocer, aprender y capacitarle. Es necesaria la más amplia colaboración social para este propósito, permitiendo abrir cauces de participación a los jóvenes en todas las esferas productivas, de creación y de conocimiento.

La recreación para los jóvenes es la actividad restauradora del esfuerzo del trabajo; es entretenimiento placentero, pasatiempo agradable, diversión amena. Es derecho de todos los mexicanos tener acceso a formas de recreaciones sanas y constructivas, de su libre elección. Se buscará que la recreación alcance a todos los jóvenes, en forma variada a su predilección.

6.2.9 Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México.

El objetivo primordial que se persigue en relación a los problemas de la Ciudad de México es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto habrá de traducirse en propósitos precisos: promover acciones de control y ordenamiento de la ciudad; hacer un gran esfuerzo tecnológico, financiero y social para disminuir, en el menor tiempo posible, los niveles de contaminación del aire; mejorar la capacidad de respuesta frente a riesgos y catástrofes; implantar una política de uso eficiente y ahorro del agua; dar un impulso significativo a la regularización de la tenencia de la tierra, a la dotación de los servicios urbanos y a la construcción de vivienda; reestructurar los servicios de transporte; estimular la creación de empleos; garantizar la seguridad pública; y recuperar y preservar el Centro Histórico de la Ciudad y sus zonas tradicionales. De igual importancia es reorganizar las finanzas públicas de la capital, y fortalecer la participación ciudadana y las relaciones entre las autoridades y los grupos sociales. Las estrategias para satisfacer estos objetivos abarcarán diversos ámbitos y acciones.

Se tomarán decisiones de gran firmeza para controlar el crecimiento urbano del Valle de México, tales como: fortalecer la política demográfica, prohibir estrictamente el establecimiento o la ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidoras de agua, adoptar políticas de ahorro de energía, y detener la expansión desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico. Para contener la expansión urbana es necesario aprovechar mejor la infraestructura existente, densificar y orientar esa expansión hacia los sitios más apropiados, reformular la política de disponibilidad y uso de agua y mejorar la relación financiera y fiscal de la capital con el resto del país.

La industria y los servicios tendrán que cumplir estrictamente la ley y las normas técnicas ecológicas. En todas las acciones se requerirá de una evaluación cuidadosa que defina las opciones de su financiamiento, sus efectos en la reducción global de la contaminación y el tiempo requerido para obtener resultados. Se hará un decidido esfuerzo para aplicar nuevas opciones anticontaminantes en el campo de los combustibles y la combustión.

Se buscará que las necesidades de agua de la Ciudad de México se abastezcan con la más alta eficiencia en el uso de este factor escaso, procurando un número creciente de industrias el uso repetido del agua mediante sistemas eficaces de tratamiento. La industria debe funcionar crecientemente con agua tratada, para destinar el agua potable al consumo de las familias. Esta política de ahorro y eficiencia en el uso del agua debe ir acompañada de una revisión paulatina de los esquemas tarifarios, basada en los costos del suministro y tendiente a lograr que el abasto de éste bien sea gradualmente autofinanciable. Debe asimismo propiciarse la participación de los sectores privado y social en el financiamiento de los sistemas de tratamiento del agua.

Se impulsará la regularización de la tenencia de lotes y edificios para superar las irregularidades que han propiciado marcados rezagos en la calidad y cantidad de viviendas y servicios. Al mismo tiempo, se hará un gran esfuerzo en la construcción de viviendas, con el apoyo activo de los sectores social y privado, así como de las instituciones de vivienda. Se redoblarán los esfuerzos para dotar a las viviendas de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad.

La reorganización del transporte se hará con un enfoque metropolitano integral, buscando la eficiente coordinación y complementariedad entre las distintas opciones del transporte público. Se buscarán las modalidades de financiamiento que permitan seguir dotando a la Ciudad del que ha demostrado ser su mejor sistema de transporte el Metro y se llevará a cabo una profunda modernización del sistema de autobuses, que incluya el cumplimiento de exigencias ecológicas estrictas.

La seguridad pública habrá de lograrse con firmeza, mediante el combate a la delincuencia, la vigilancia de los derechos humanos, la prevención del delito, y la mejora en la procuración de la justicia y la readaptación social. Se hará un esfuerzo concentrado en la profesionalización de los cuerpos policíacos y su capacitación, buscando alentar su reconocimiento social y una mejora en sus condiciones de vida. En la procuración de justicia, se avanzará en su efectiva descentralización, en la superación profesional y capacitación del personal, y se promoverá la actualización del Código Penal para el Distrito Federal.

El gobierno de la Ciudad debe sustentarse en finanzas públicas sanas y bien administradas, sobre la base de una recaudación eficaz, y un ejercicio de los recursos que, en un marco de disciplina presupuestal, se guíe por un amplio sentido social. Para disminuir los desequilibrios con el resto del país, cualquier subsidio que se mantenga, por razones de justicia social, deberá beneficiar a los grupos de menores ingresos, y será evaluado en términos de la comparación de lo que se hace y lo que se deje de hacer en otros campos susceptibles de la acción pública.

En los próximos años, la Ciudad de México será parte del proceso de transformación de la economía nacional, para lo cual debe hacer compatible la generación de empleo y bienestar con un mayor desarrollo regional y con las nuevas condiciones de competencia de la economía mexicana. Desde ahora debe prepararse para generar servicios de alta calificación, competitivos y bien remunerados. La capacitación será central para impulsar la transformación de la economía informal en una de más altos ingresos, y en la generación de empleos a partir de pequeñas empresas, innovación tecnológica y la adopción de métodos modernos de organización del trabajo y de comercialización.

La Ciudad de México es suma y herencia de tradiciones y valores que conforman parte de la identidad nacional. Aquellos espacios que por su importancia y significado son patrimonio del país como el Centro Histórico y Xochimilco, recibirán una decidida atención para rescatarlos y preservarlos, fomentando en esa dirección el apoyo financiero social y privado, y reglamentando las finalidades de uso del suelo y las actividades que en ellos se realizan.

Para atender el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México no basta modernizar la administración y el funcionamiento de su gobierno. Es necesario ampliar también, simultáneamente, la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorar la comunicación entre el gobierno y los grupos sociales, alentando una mayor conciencia de las responsabilidades colectivas. Se fortalecerán los consensos para movilizar la participación que la solución de los problemas de la Ciudad requiere para afianzar los valores que unen a todos sus habitantes.

6.3 Protección al medio ambiente.

Los ríos, mares, bosques, selvas, tierras cultivables, flora y fauna silvestre y mantos acuíferos, constituyen el vasto patrimonio natural de México y la base del enorme potencial para el bienestar de su sociedad. La diversidad geográfica ha propiciado la existencia de variados ecosistemas, caracterizados por la presencia de diferentes tipos de comunidades vegetales y animales en razón de sus conjuntos hidrográficos, la composición diversa de sus suelos y características climatológicas.

La diversidad cultural, étnica y social del país determina una gama de actitudes frente a la naturaleza, lo que hace que el reto preventivo y correctivo de protección a los recursos naturales cobre dimensiones complejas. Para afrontar la cuestión ambiental, es imprescindible tener en cuenta que el avance material de la economía conlleva, frecuentemente, graves riesgos ecológicos, que no deben ser soslayados en el diseño y ejecución de otras políticas para el desarrollo.

Cuando el crecimiento de la producción de bienes y servicios conduce al deterioro del medio ambiente, cabe cuestionar si dicho avance representa realmente un progreso para la sociedad. En estas circunstancias, es de suma importancia aquilatar y abatir los costos del crecimiento desordenado.

Sólo recientemente, en México ceno el resto de los países, se han empezado a buscar las fórmulas para medir el impacto económico que tiene el deterioro ambiental.

El desarrollo industrial y tecnológico ha traído avances sustanciales en todos los órdenes, sin embargo, si las cifras reflejaran el daño que en el proceso ha sufrido al medio ambiente, seguramente los resultados parecerían tan satisfactorios. En las grandes ciudades, el aire, el agua, y el suelo están sujetos a una grave contaminación, y la basura constituye un problema de muy difícil solución para su tratamiento y disposición.

En el caso de México, el desequilibrio ecológico que ha resultado del desarrollo genera una seria preocupación ciudadana y una alta prioridad en las acciones del Gobierno de la República. La amenaza al patrimonio natural y a la vida misma, ha determinado el surgimiento y la prioridad que hoy tienen las políticas ecológicas para restituir el necesario equilibrio de la naturaleza.

Si bien es cierto que México ha logrado enormes y profundas transformaciones, no lo es menos que este progreso ha derivado en diversos problemas ecológicos, ocasionados principalmente por el cambio acelerado de una sociedad agrícola a una sociedad industrial, por la excesiva centralización de las decisiones, y la ausencia de una planificación adecuada. El progreso económico se asumió y evaluó, frecuentemente, con simples criterios de rentabilidad a corto plazo, sin considerar la variable ambiental.

Otros factores han complicado el problema ecológico: el acelerado ritmo de crecimiento demográfico, caracterizado por una desigual distribución de la población en el territorio nacional; la descapitalización del campo; la carencia de instrumentos legales para frenar la degradación ambiental y, en muchos casos, la falta de conciencia y educación ecológicas.

Las determinantes principales del deterioro ambiental encuentran su expresión más grave en: destrucción de bosques, selvas; deterioro de la calidad del aire, disminución de la cantidad y calidad del agua; empobrecimiento y contaminación de los suelos; generación e inadecuado manejo y disposición final de desechos urbanos e industriales; degradación del medio ambiente urbano; extinción de múltiples especies de la fauna, frecuentemente sujetas a un tráfico ilegal y a prácticas cinegéticas furtivas; afectación severa de la flora, así como depredación pesquera y contaminación del mar. Lo anterior identifica conductas que, a través de su persistencia en el tiempo, han hecho crecer y complicarse al problema ambiental, convirtiéndolo en una preocupación fundamental y planteando su solución como uno de los grandes retos para la sociedad y el gobierno.

La demanda social y las propias necesidades del desarrollo nacional exigen armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. De ahí la disposición del Ejecutivo Federal de incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo, prevenir el deterioro ambiental además de restablecido, y promover una firme y más amplia participación en este sentido de estados y municipios. Además, la planeación y ejecución de la acción gubernamental deberá realizarse a partir de una premisa básica: los recursos naturales conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país.

Se requiere pasar de la idea esencialmente correctiva a una preventiva en la que, de acuerdo a los orígenes del problema ecológico, se apliquen efectivamente las decisiones de inversión y tecnología que guarden el equilibrio entre el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el crecimiento económico.

Con el propósito de precisar las tareas del quehacer ecológico se establecen los siguientes propósitos prioritarios:

- hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;
- conservar y usar adecuadamente los recursos naturales;
- sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental;
- detener y revertir la contaminación del agua;
- mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica;
- atender la limpieza del suelo, con el manejo adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas;
- adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente;
- hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;
- utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente;
- asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y
- establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.

6.3.1 Ordenamiento ecológico.

El crecimiento demográfico y productivo ha incidido de manera directa en la transformación del medio ambiente, motivando en muchos casos un uso inadecuado del suelo, y el deterioro y pérdida de los recursos naturales. En el país se han desarrollado proyectos de ordenamiento ecológico que cubren aproximadamente el 60 por ciento del territorio nacional y comprenden diversas zonas consideradas ambientalmente críticas.

Se buscará ordenar los usos del suelo en la totalidad del territorio nacional. En esta tarea se promoverá la participación de las diversas instancias de gobierno y la cooperación de los sectores social y privado. Con ello, se atenderá a la ejecución de las siguientes acciones:

- formular programas de ordenamiento ecológico en las regiones del país que debido a su problema ambiental, se consideran críticas;
- difundir el ordenamiento ecológico como instrumento preventivo, a fin de lograr la mayor participación voluntaria posible de los sectores productivos en su programación y cumplimiento; y
- ejecutar los proyectos de ordenamiento ecológico existentes.

6.3.2 Recursos naturales.

El uso irracional de los recursos naturales ha puesto en peligro a muchos ecosistemas. Esa conducta ha rebasado la capacidad de renovación de la naturaleza y amenaza a 379 especies de animales en peligro de extinción, de las cuales 56 especies son únicas en México. Por lo que hace a la flora, 580 especies de plantas superiores se encuentran amenazadas o en peligro de extinción. Los bosques y selvas no escapan al deterioro ambiental, pues anualmente se pierden grandes extensiones, ya sea por deforestación o por quemas naturales o provocadas. Las especies acuáticas también corren ese peligro por las prácticas de explotaciones inadecuadas, furtivas e ilegales por la contaminación de las cuencas y litorales.

A fin de dar un aprovechamiento racional y sostenible a los recursos naturales y a los ecosistemas, las acciones se orientarán a:

- fomentar el desarrollo de opciones de manejo y aprovechamiento racional de los ecosistemas;
- consolidar el Sistema Nacional de Arcas Naturales Protegidas, ampliando los programas de conservación, manejo y administración, así como diversificando el aprovechamiento y fomentando el uso racional y sostenible de la flora y fauna silvestres y acuáticas, mediante técnicas y métodos adecuados de reproducción, propagación y manejo;
- establecer y operar criaderos, viveros, estaciones de vida silvestre, centros de decomiso, jardines botánicos, campamentos tortugueros y zoológicos para incrementar la recuperación de especies de flora y fauna silvestres y acuáticas;
- conformar un sistema de inspección y vigilancia mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno y una más efectiva participación social que garantice la adecuada protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, así como de las áreas naturales; y
- elaborar estudios para la conservación, y recuperación de especies raras en peligro de extinción y de las sujetas a aprovechamiento.

6.3.3 *Impacto ambiental.*

El desarrollo de proyectos de obras y otras actividades de desarrollo en el territorio nacional constituye un factor que promueve el fortalecimiento de la economía. El instrumento para contrarrestar sus posibles efectos negativos es la evaluación del impacto ambiental previa a la ejecución de proyectos de obra.

Dada la naturaleza y diversidad de obras que pueden impactar adversamente al ambiente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la concurrencia de Federación, estados y municipios para normar la obra. Es así que, en adelante, se analizarán y evaluarán las obras y actividades públicas y privadas en el territorio nacional, de acuerdo a los reglamentos y normas técnicas, previamente a su ejecución; asimismo, se fortalecerán las labores de coordinación interinstitucional, a fin de garantizar que las autorizaciones de obra o actividad consideren la evaluación de impacto ambiental. Ello se buscará a través de los siguientes lineamientos:

- asegurar, mediante la vigilancia y, si es necesario, el uso de sanciones, que los proyectos de obra y actividades se realicen en las condiciones legales y autorizadas;
- apoyar a estados y municipios en la elaboración de sus proyectos de impacto ambiental; e
- incorporar consideraciones de impacto ambiental en la asimilación de tecnologías.
- apoyar a las industrias o instituciones que lo demanden en la evaluación y, análisis de los factores de riesgo.

6.3.4 *Riesgo ambiental.*

El crecimiento industrial ha traído consigo la presencia de actividades de alto riesgo y ha elevado el potencial de afectación al entorno en caso de accidentes; de ahí la necesidad de regular tales actividades y evaluadas en preservación de los ecosistemas la población.

Cabe indicar que, dada la reciente expedición de la Ley correspondiente, están aún en proceso de elaboración normas técnicas de seguridad y operación, y de metodologías específicas que permitirán dar, a cada caso, una atención más eficiente en la determinación del riesgo ambiental.

El análisis y la evaluación del riesgo ambiental de toda obra o actividad, en proyecto o en operación, con potencial de afectación a su entorno, y la regulación de las actividades de alto riesgo, en función de la gravedad de los efectos que puedan ocasionar al equilibrio ecológico y al ambiente, constituyen una prioridad. Con el propósito de satisfacer estos requerimientos, se emprenderán las siguientes acciones:

- acelerar el proceso de elaboración de normas técnicas y metodológicas para evaluar y prevenir el riesgo ambiental;
- fortalecer la coordinación interinstitucional e interinstitucional para la aplicación de mecanismos de análisis de evaluación de riesgo, ambiental;
- determinar en forma coordinada entre las dependencias competentes, el catálogo de las actividades que deban considerarse como altamente riesgosas;
- coordinar con los gobiernos estatales y municipales los programas de identificación de áreas de alto riesgo para la determinación de zonas intermediarias de salvaguarda; y
- apoyar a las industrias o instituciones que lo demanden en la evaluación y análisis de los factores de riesgo.

6.3.5. Agua.

Si bien México cuenta con grandes volúmenes de agua que serían suficientes para satisfacer la demanda total de abastecimiento del país, su distribución geográfica provoca la carencia del recurso en diversas zonas del territorio nacional. En algunas regiones el agua es escasa y en otras su abundancia rebasa con mucho el margen necesario. Además, conforme ha avanzado el desarrollo socioeconómico, muchas de las cuencas hidrológicas presentan signos de contaminación en diversos grados.

Es urgente que los recursos acuíferos se administren eficientemente y se promueva la restitución de la calidad de los cuerpos de agua para su óptimo aprovechamiento, considerando su interrelación con el medio ambiente, así como la rehabilitación, construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales en todo el país debe intensificarse el control, mediante estricta vigilancia, de la emisión de aguas residuales contaminadas, y establecerse mecanismos para que las industrias o empresas contaminantes paguen los costos del tratamiento o los daños que ocasionan al ambiente.

6.3.6 Aire.

La contaminación atmosférica ha sido producto del proceso de la industrialización, así como, de las grandes concentraciones urbanas, primordialmente por la emisión de humos, polvos y gases provenientes de fuentes móviles y fijas. La situación es particularmente crítica en las grandes zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey. Las ciudades medias tienden a reproducir este fenómeno.

- ampliar y consolidar programa de contingencia y para las zonas metropolitanas, zonas críticas y puertos industriales;
- acelerar la fabricación, distribución y uso de combustibles con menor contenido contaminante;
- crear los mecanismos necesarios para moderar el uso de combustibles, especialmente en las grandes ciudades, desestimulando el uso de transporte privado y ampliando la eficiencia del transporte público;
- regular y restringir el uso de las sustancias agotadoras de la capa de ozono y de aquellas que son productoras del "efecto de invernadero"; y
- reducir la emisión de bióxido de azufre, óxido de nitrógeno, hidrocarburos, plomo, monóxido de carbono y partículas sólidas.

6.3.7 Desechos y residuos sólidos.

El incremento de residuos sólidos y desechos son elementos no biodegradables o de lenta degradación ha sido considerable. Se estima que solo el 75 por ciento de estos residuos se recoge. Por otra parte, es insuficiente el número de plantas de reciclaje, tratamiento, incineración y confinamiento controlado, así como de personal técnico para determinar el tratamiento adecuado que requieren los distintos productos.

Para prevenir y controlar la contaminación, de residuos sólidos, se propiciará el establecimiento de sistemas adecuados de recolección, tratamiento, reciclaje y disposición final de los residuos municipales e industriales contaminantes, mediante acciones orientadas a:

- lograr la colaboración de las empresas para el tratamiento de sus residuos industriales, en especial de aquellos que son peligrosos por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, radioactivas, inflamables e infecciosas;

- impulsar la creación de áreas para el confinamiento seguro de los residuos sólidos;
- activar el establecimiento de plantas recicladoras, de tratamiento e incineración de residuos sólidos;
- avanzar en el reciclaje de materiales susceptibles de reutilizarse, a fin de reducir volúmenes a tratar o a disponer en el suelo;
- vigilar la emisión de residuos peligrosos en los procesos de transformación y establecer mecanismos que hagan que las industrias enfrenten los costos de este tipo de contaminación;
- propiciar la disminución del uso de materiales de lenta degradación en la industria; y
- formar cuadros técnicos suficientes y adecuadamente capacitados para la atención del problema.

6.3.8 Marco legal.

Junto con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las normas que de ella derivan, se ha ido conformando un marco legal en materia ecológica basado en una concepción integral del ambiente. Sin embargo, otras disposiciones que se relacionan con la explotación de los recursos naturales conciben de distinta manera los sistemas ecológicos, propiciando una disparidad de criterios que dificulta la gestión ambiental.

El objetivo que se persigue es que, en adelante, la gestión ambiental cuente con un marco reglamentario y normas técnicas adecuadas y congruentes con las condiciones económicas del país y su desarrollo tecnológico. Para ello se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- completar el proceso de expedición de los reglamentos de la Ley General del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- continuar con la expedición de normas técnicas y criterios ecológicos, con parámetros más estrictos;
- ampliar la asesoría a estados y municipios para la formulación de proyectos legislativos en materia ecológica, y
- promover la creación de regidurías de protección ambiental en cada uno de los municipios del país.

6.3.9 Educación y comunicación.

La educación es un instrumento indispensable para la formación de una sólida cultura ecológica. En ella descansan en buena medida las posibilidades de un desarrollo sano y ecológicamente equilibrado.

La vida cotidiana muestra la ausencia de una educación ambiental que corresponda adecuadamente a las exigencias del equilibrio ecológico. Esta educación debe impulsarse en todos los órdenes. En este sentido, debe aprovecharse en mayor grado el gran potencial que, en materia de orientación ecológica, existe en los medios de comunicación social.

Para lograr una mayor conciencia ecológica en la población y promover contenidos ecológicos en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación social, las acciones buscarán:

- fortalecer los mecanismos de coordinación, con autoridades federales, estatales y municipales, para divulgar aspectos ecológicos, así como difundir las disposiciones jurídicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de la sociedad al que se pretende llegar;

- impulsar que los medios de comunicación eleven en Cantidad y calidad el contenido ecológico de su información y programación; y
- propiciar la celebración de convenios con los medios de comunicación social para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas.

6.3.10 Aprovechamiento de la ciencia y tecnología.

El conocimiento científico y el desarrollo tecnológico también constituyen medios eficaces para contribuir a la prevención y el restablecimiento del equilibrio ecológico, señalando formas de enfrentar algunos de los problemas.

Con el objeto de contribuir a la solución de los problemas ecológicos nacionales mediante las actividades de investigación, desarrollo, promoción y transmisión del conocimiento, las acciones se apoyarán en las siguientes líneas:

- concertar con instituciones de investigación y educación superior, nacionales y extranjeras, la realización de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico requeridos en la atención del problema ambiental;
- promover el establecimiento de un sistema de enlace entre los sectores académico, industrial y de servicios y con el público en general, para la captación, sistematización, y difusión de avances científicos y tecnológicos, de carácter ecológico, a nivel nacional e internacional;
- apoyar la formación, desarrollo y capacitación de cuadros técnicos especializados en materia ambiental;
- promover el establecimiento de un sistema nacional de investigación, capacitación y difusión sobre la ecología, que sea apto para dar servicio a los sistemas estatales; y
- establecer un sistema de información e intercambio de conocimientos a nivel nacional e internacional sobre ecología, que permita difundir los avances y logros del país en este campo.

6.3.11 Participación social.

Las características del problema ambiental han propiciado en años recientes una movilización social cada vez más amplia que, en el marco de nuestras libertades, es necesario organizar y encauzar hacia el logro de los grandes propósitos ecológicos nacionales.

La participación conciente y responsable de todas los sectores de la sociedad en las tareas ecológicas es fundamental. Es necesario avanzar en un proceso de genuina corresponsabilidad, apoyado en la concertación a la protección del ambiente y, en general, de los recursos naturales. Con este propósito, se efectuarán las siguientes acciones:

- promover la creación de consejos ciudadanos estatales que permitan incorporar grupos cada vez más amplios de la sociedad en la realización de actividades ecológicas y, particularmente, en la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos legales;
- identificar las regiones críticas para la celebración prioritaria de convenios de concertación;
- impulsar el sistema nacional de atención a la denuncia popular, en los términos de la Ley en la materia; e

- instituir reconocimientos que estimulen una participación ciudadana más amplia y responsable en las tareas para la conservación y restauración de la calidad del medio ambiente.

6.3.12 Cooperación internacional.

El Compromiso de México con el cuidado del ambiente es el reconocimiento a un problema propio, pero también a un fenómeno que afecta la supervivencia mundial. Por ello, nuestro país promoverá un genuino proceso de cooperación internacional, en el que todas las naciones trabajen con el objetivo común de proteger el medio y los recursos naturales, bajo las siguientes líneas de acción:

- asegurar una presencia decidida y una conducta firme en los asuntos ecológicos de naturaleza mundial;
- suscribir, en los foros internacionales, los y protocolos necesarios para producción de sustancias que dañen el medio ambiente;
- evitar el movimiento transfronterizo de desechos;
- impedir que los mares se conviertan en depósitos de desechos;
- regular el comercio de flora y fauna silvestres;
- proteger a las áreas naturales en beneficio de los habitantes del planeta;
- promover el intercambio de experiencias, publicaciones e información respecto de las condiciones del ambiente y alternativas de solución; e
- impulsar los programas de intercambio para la capacitación y actualización de personal técnico.

6.4 Erradicación de la pobreza extrema.

Mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentarán la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan. Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serán selectivas y específicas, para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social.

Una alta proporción de los grupos en condiciones de pobreza extrema se localiza entre los campesinos. Se pondrá particular énfasis en elevar su eficiencia productiva y en diversificar sus actividades económicas. Junto con ello, se realizarán esfuerzos para fortalecer su capacidad de organización para la producción. En el caso de grupos étnicos, las acciones que se emprendan se harán con pleno respeto a su cultura, valores, tradiciones y formas de organización.

La atención a las colonias populares de las zonas urbanas se orientará a proveer los servicios básicos municipales, los de educación, alimentación y salud, así como a apoyar la construcción el mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia del suelo, capacitar para el trabajo productivo e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos.

La voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del Gobierno Federal serán los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema. En el manejo de los recursos se observará una estricta selectividad y se vigilará que las asignaciones se canalicen efectivamente hasta los beneficiarios.

Las mujeres y los jóvenes deben ser agentes activos del cambio en las comunidades rurales urbanas; su energía, su inquietud y su terminación harán posible una participación amplia

y efectiva en la lucha contra la pobreza; se buscará su participación, junto con la de todos, en cada una de las acciones que se emprendan. En estos esfuerzos se buscará también aprovechar al máximo los recursos disponibles en las propias comunidades.

Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

La pobreza casi siempre se retroalimenta, por ello requiere de un impulso decidido de cambio, que abra oportunidades y aliente los esfuerzos que ya realizan quienes menos tienen. Este impulso debe venir del Estado y de la sociedad. Para el primero, ello constituye una obligación; para la segunda, una deuda compartida que apela a nuestro más alto espíritu de solidaridad y sentido de justicia. Se reconoce la imposibilidad de acabar en un período de gobierno con el desequilibrio social que aún nos resta liquidar. Pero sí se darán pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza.

El universo al que se orienta el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

En materia de alimentación se impulsará la eficiencia en la producción de alimentos y el abasto de productos básicos a precios accesibles.

Se pondrá en práctica un amplio programa para regularizar la tenencia de la tierra en las colonias populares. Al mismo tiempo, se integrarán reservas territoriales que permitan orientar el desarrollo urbano y satisfacer los requerimientos futuros.

En el aspecto habitacional, los esfuerzos tenderán a evitar que tanto los programas de vivienda como los mecanismos crediticios establecidos hasta ahora, dejen al margen a aquellos sectores de la población cuyo ingreso les impide el acceso a la vivienda. Para atender a estos grupos se requiere un enfoque que, partiendo de criterios amplios, reconozca las posibilidades económicas reales de cada familia. Con esta visión se impulsarán los programas de vivienda rural y popular; y se otorgarán créditos flexibles y oportunos que, cuando se apliquen, propicien la participación social bajo esquemas de autoconstrucción.

En materia de procuración de justicia, las acciones a realizar parten del reconocimiento de las disparidades y desventajas que enfrentan ciertos grupos para acudir al sistema de impartición de justicia, en particular los indígenas. Se apoyará a las comunidades en la preservación del derecho tradicional propio y de sus prácticas. En esta perspectiva, la Comisión de Justicia para los Pueblos indígenas abrirá un espacio de reflexión colectiva y de acción corresponsable dirigido a evitar la discriminación, la inseguridad e indefensión de los pueblos indígenas. Respecto a la seguridad pública, se harán los esfuerzos necesarios para asegurar su vigencia, alentando esquemas organizados de vigilancia popular.

En el ámbito de la educación, se buscará ampliar la cobertura y elevar la calidad del contenido como propósitos fundamentales, a fin de superar las sensibles deficiencias del sistema educativo en las zonas rurales y urbanas populares. Se impulsarán programas de becas y apoyos para ampliar la equidad en las oportunidades. En las zonas indígenas, la orientación y el contenido de la educación deberán fortalecer sus valores culturales, respetándolos, alentando la preservación de sus costumbres y tradiciones, y atendiendo sus demandas de educación bilingüe y bicultural.

La provisión de servicios de agua potable y energía eléctrica es un paso fundamental para elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales aisladas y las colonias populares. Ambos contribuyen también a impulsar los proyectos productivos en estos medios. Se dará especial prioridad a reducir la dispersión de la demanda de servicios en relación a las fuentes de abastecimiento, promoviendo el desarrollo de tecnologías alternativas que abran opciones para un uso amplio y la vez eficiente del agua.

Para el apoyo a la eficiencia agropecuaria se fomentarán prioritariamente programas de incremento de la producción mediante estímulo y apoyos concertados. Para ello, se utilizarán ampliamente los mecanismos de concertación y de participación social en la definición de propuestas; se impulsará el rescate de la obra que está deteriorada o que no fue concluida; se promoverá la construcción de pequeñas obras de irrigación, de comunicaciones y reforestación, especialmente en las regiones semidesérticas del país; y se alentará el uso de mano de obra local para multiplicar los beneficios sociales en las propias comunidades.

Mediante proyectos de inversión recuperable, se buscará aprovechar las habilidades y los recursos existentes para el establecimiento de pequeñas industrias, tanto en el medio rural como en el urbano. Al mismo tiempo, se establecerán programas de capacitación y entrenamiento para fortalecer las capacidades de trabajo productivo.

El cuidado a la salud en la población de escasos recursos será una de las tareas inmediatas y una preocupación permanente. Se rehabilitarán los centros de salud existentes y se construirán otros, procurando asegurar el suministro permanente del cuadro básico de medicinas. La participación de la comunidad en la administración de los servicios de salud promoverá, una mayor eficiencia en la atención y una mejor integración de los médicos a la comunidad.

El diálogo y la concertación serán los pilares fundamentales para la definición de acciones y de las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio.

Se buscará el ágil y eficiente aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, mediante la acción coordinada de las tres instancias de gobierno. Se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser ésta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones. La inducción y la concertación serán vertientes fundamentales para conjugar los esfuerzos de la sociedad, en el combate a la pobreza.

Para el eficaz cumplimiento de los propósitos del Plan, el Gobierno Federal reorientará el gasto destinado al desarrollo regional para que tenga un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza. A esto habrán de sumarse las aportaciones de los propios beneficiarios.

Se emprenderá sólo lo que pueda ser terminado y que sea demanda de las comunidades. Cada acción deberá ser asumida como propia, procurando que sean los beneficiarios quienes definan el rumbo del desarrollo de sus comunidades.

Líneas de política.

Las poblaciones con menos recursos del país han desarrollado su capacidad para hacer frente a sus necesidades de sobrevivencia; están preparadas para recibir el apoyo del Estado y la sociedad, en un marco de respeto y solidaridad. Por ello, y tomando en cuenta la urgencia de responder a las demandas más apremiantes de estas comunidades, es indispensable acercarse a dialogar con ellas en sus lugares de residencia para conocer sus problemas en detalle, satisfacer eficazmente sus necesidades básicas y proponer y ejecutar conjuntamente soluciones adecuadas, permanentes y viables.

Las acciones que se realicen para la erradicación de la pobreza extrema se regirán por los siguientes criterios generales de política:

- asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;
- extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; estos programas ya operan en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la región Chinanteca; es propósito de esta estrategia de desarrollo ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, incluyendo las zonas urbanas;
- elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social;
- diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas;
- comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones;
- movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo;
- impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades; e
- inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que, con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.

Capítulo VII

Sistema Nacional de Planeación Democrática

7. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción de concertación. La vertiente obligatoria se refiere, principalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales; la de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es congruente con el marco institucional que señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respeto a las garantías y derechos individuales, de economía mixta con el estímulo al sector privada y el apoyo al sector social, y de autonomía de los niveles de gobierno. El Poder Legislativo desempeña un papel regulador de importancia fundamental, al aprobar las leyes que sirven de marco a la planeación, y al ejerce, sus facultades referentes a aspectos básicos de misma, como las relacionadas con los Presupuestos de Egresos y las Leyes de Ingresos la Federación y del Distrito Federal.

7.1 Los Niveles de la Planeación.

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas, nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan. Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas. Los programas especiales, por su parte engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal.

La dimensión regional del Plan se apoya en Convenio Único de Desarrollo, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

Por otra parte; se impulsará la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los estados, como una de las formas más efectivas para avanzar en la descentralización de la vida, nacional. La Ley de Planeación precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación en todo el país; la participación estatal en la planeación nacional, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en sus propias jurisdicciones; la ejecución de las acciones a realizar en cada estado, con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales; y la elaboración de programas estratégicos regionales.

El orden municipal, instancia social y política inmediata de la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones en todo el territorio. El Artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo; e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

Por supuesto, no se pretende que cada uno de los municipios formule un sistema de planeación, ya que en algunos casos de escasez extrema de recursos económicos y administrativos, ello podría representar un descuido de actividades fundamentales e importantes para el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población.

A nivel nacional, los programas operativos anuales proporcionarán la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado. Dentro de la Administración Pública Federal, los programas operativos dan la pauta para las asignaciones presupuestales, en el marco de la política global anual definida en los *Criterios Generales de Política Económica*. Para ello, los programas operativos anuales deberán presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia.

7.2 Programas de Mediano Plazo.

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período 1989- 1994, se formularán los siguientes:

- Salud.
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte.
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal.
- Desarrollo Urbano.
- Vivienda.
- Protección del Medio Ambiente.
- Modernización del Abasto.
- Capacitación y Productividad.
- Modernización del Campo.
- Aprovechamiento del Agua.
- Modernización de la Pesca.
- Ciencia y Modernización Tecnológica.
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior.
- Modernización de la Infraestructura del Transporte.
- Modernización del Transporte.
- Modernización de las Telecomunicaciones.
- Modernización Energética.
- Modernización de la Minería.
- Modernización del Turismo.
- Modernización de la Empresa Pública.
- Financiamiento del Desarrollo.

Estos programas deberán ser publicados a lo largo de 1989, salvo determinación expresa del Ejecutivo Federal.

Además de los programas sectoriales anteriores, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, ya en marcha. Por lo general, los programas especiales tendrán una comisión intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la Administración Pública Federal que realizan acciones con impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación del programa y de la comisión recaerá sobre la entidad designada por el Presidente de la República.

Asimismo, los grupos de la sociedad más directamente interesados en los propósitos de los programas especiales podrán participar en consejos consultivos y de concertación, o bien a través del Consejo Nacional de Concertación Económica. La modalidad de la participación social deberá corresponder a las características del programa.

Los programas especiales podrán ser un mecanismo muy efectivo en casos en que la coordinación de las políticas de diversas dependencias gubernamentales, y la comunicación y concertación con determinados sectores productivos son importantes para que las acciones puedan llevarse a cabo con eficacia, como en el caso del Programa Nacional de Alimentación. Asimismo, diversas medidas de adecuación de las regulaciones de la actividad económica podrían ser objeto de programas especiales.

Cabe destacar que con los programas especiales se busca incrementar la efectividad de las acciones. Estos programas deberán tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar una compleja estructura para su ejecución. En los más que los casos, un programa en extremo detallado restaría flexibilidad para propiciar la coordinación y concertación de acciones, por lo que será suficiente fijar las reglas para la coordinación entre las dependencias y para la concertación organizacionales de la sociedad.

En cuanto a la programación regional, que se refiere a acciones que abarcan a dos o más entidades federativas, se realizarán aquellos programas que en coordinación y concertación con los habitantes de las regiones y las autoridades locales se considere pertinente. La programación regional será responsabilidad fundamental de las propias regiones. Se trata de fomentar la participación y descentralización, desechando el paternalismo. En la Comarca Lagunera por ejemplo, se han iniciado los trabajos para la elaboración del programa regional correspondiente, con la participación activa de la sociedad lagunera y de las autoridades de Durango y Coahuila.

7.3 Congruencia entre el Plan y los Programas.

Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y para sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En su caso los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos, que se deriven del propio programa.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes. Estas estrategias se ajustarán a los propósitos de la modernización, entendida como la adaptación de las estrategias a las exigencias del mundo actual. En este sentido, la programación de-

berá ser innovadora, en la medida en que las acciones y enfoques anteriores no hayan rendido los resultados deseables en términos de los propósitos de la programación.

Los programas establecerán la manera en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias generales del Plan. La dimensión territorial, en especial, será considerada en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos.

Dentro del propósito de modernización, los programas deberán formular las bases requeridas para obtener el máximo de rendimiento con los recursos utilizados: incrementar la participación de la sociedad; para permitir y alentar, en los casos permitidos por la ley, la inversión y la actividad de los particulares; simplificar regulaciones y eliminar las innecesarias; y asegurar el uso racional de recursos escasos. Debe recordarse que el uso adecuado del agua y la protección al medio ambiente reciben en el Plan una de las más altas prioridades. En la localización de actividades y su promoción, estos elementos serán expresamente considerados en todas las instancias.

Desde su planteamiento, los programas deberán identificar las líneas estratégicas del Plan que son relevantes o sectores correspondientes, traducirlos al ámbito sectorial y, a partir de ellas, definir las estrategias y políticas programáticas. Es fundamental asegurar que las estrategias sean viables en el contexto de la organización política económica y social del país, así como de las condiciones imperantes. Más allá de la formulación de los documentos, el propósito es movilizar y sumar voluntades y esfuerzos para maximizar el avance en todos los órdenes del desarrollo del país, dando certeza y dirección a las políticas y a los enfoques.

Apéndice

Sobre la evolución esperada de la economía

Apéndice sobre la evolución esperada de la economía

Este anexo presenta la evolución esperada de la economía, en el marco de los lineamientos y políticas del Plan y de las previsiones actuales respecto a las condiciones en que se desarrollará el país. Estas proyecciones serán ajustadas regularmente en los documentos anuales de **Criterios Generales de Política Económica**, y cuando así lo aconsejen las circunstancias.

Se incluyen cuatro cuadros acerca de la evolución esperada de las principales variables de oferta y demanda, producción, transferencia de recursos al exterior y finanzas públicas durante los trienios 1989-1991 y 1992-1994, respectivamente. Asimismo, cada cuadro muestra el promedio anual de las variables durante el período 1983-1988. En el caso de las finanzas públicas, la información incluida parte de 1965.

Las proyecciones están presentadas en forma de intervalos para cada variable. Para que el producto de la economía crezca conforme al intervalo propuesto, la transferencia de recursos al exterior deberá reducirse sustancialmente, y la inversión habrá de incrementarse a lo largo de los seis años.

Cuadro 1

Evolución de la Oferta y Demanda Agregadas

(Crecimiento porcentual anual promedio) 1/

| Concepto | 1983-1988 p/ | 1989-1991e/ | 1992-1994 e/ |
|----------------------|--------------|-------------|--------------|
| Oferta Total | 0.2 | 3.0 a 3.6 | 5.4 a 6.1 |
| PIB 0.1 | 2.9 a 3.5 | 5.3 a 6.0 | |
| Importaciones | 1.1 | 4.8 a 5.4 | 5.8 a 6.6 |
| Demanda Total | 0.2 | 3.0 a 3.6 | 5.4 a 6.1 |
| Consumo | 0.4 | 1.4 a 2.2 | 4.1 a 4.5 |
| Público | 1.8 | 2.1 a 2.5 | 4.2 a 4.4 |
| Privado | 0.2 | 1.2 a 2.2 | 4.0 a 4.6 |
| Inversión | -4.4 | 7.8 a 8.8 | 8.8 a 9.7 |
| Pública | -10.7 | 6.3 a 7.3 | 8.0 a 8.5 |
| Privada | -0.5 | 8.4 a 9.4 | 9.2 a 10.0 |
| Exportaciones | 4.8 | 3.1 a 3.5 | 3.5 a 4.3 |
| Petroleras | -2.6 | -0.4 | 0.0 |
| Otras | 12.7 | 5.0 a 6.0 | 5.5 a 6.7 |

1/ Los cálculos se realizaron con base en el PIB a precios constantes de 1980.

p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese periodo.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El cuadro 1 presenta la evolución de la oferta y la demanda agregada durante los seis años pasados, así como las estimaciones para los dos próximos trienios. Lo más notable es el cambio de signo en el crecimiento de las inversiones privada y pública, entre el período 1983-

1988 y el correspondiente a 1989-1994. Este fenómeno es congruente con la recuperación de la tasa de crecimiento del PIB. El consumo público crece a una tasa superior a la del aumento de la población, pero menor a la del producto. Cabe recordar que en ese concepto se incluye la mayor parte del gasto en educación, salud, abasto y procuración e impartición de justicia, entre otros rubros que reciben una alta prioridad en el Plan. El importante aumento de la inversión pública es algo menor que el de la inversión privada, y busca primordialmente asegurar la creación de la infraestructura económica requerida por el crecimiento de la producción nacional.

Por su parte, las exportaciones totales crecen a tasas menores que las del producto debido a que se supone una plataforma de exportación de hidrocarburos constante para los próximos seis años. Así mismo, la tasa de crecimiento de las exhortaciones no petroleras se mantiene por arriba proyectada para los próximos años es menor. En aquel periodo, dichas exportaciones fueron fuertemente impulsadas por el proceso de apertura comercial, a partir de una base relativamente pequeña. El crecimiento de las exportaciones no petroleras, superior al del PIB, implica la consolidación y fortalecimiento del sector exportador, con el aumento de su participación en la producción total.

Cuadro 2

Producto Interno Bruto

(Crecimiento porcentual anual promedio) 1/

| Concepto | 1983-1988 p/ | 1989-1991c/ | 1992-1994 c/ |
|---------------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| Producto Interno Bruto | 0.1 | 2.9 a 3.5 | 5.3 a 6.0 |
| Agropecuaria, silvicultura y pesca | 0.8 | 2.3 a 3.0 | 4.5 a 4.9 |
| Minería | 0.4 | 2.2 a 2.6 | 3.9 a 4.4 |
| Industria Manufacturera | 0.2 | 3.4 a 4.0 | 5.7 a 6.4 |
| Construcción | -4.3 | 3.7 a 5.6 | 7.1 a 8.0 |
| Electricidad, gas y agua | 4.2 | 4.5 a 5.5 | 6.8 a 7.5 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | -1.6 | 2.3 a 3.2 | 5.4 a 6.3 |
| Transportes, almacenamiento y comunicaciones | 1.2 | 3.1 a 3.8 | 5.2 a 5.9 |
| Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles | 3.7 | 2.4 a 2.8 | 4.3 a 5.2 |
| Servicios, comunales, sociales y personales | 0.8 | 2.9 a 2.6 | 4.9 a 5.3 |

1/ Los cálculos se realizaron con base en el PIB a precios constantes de 1980.

p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese período.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El cuadro 2 presenta el crecimiento del PIB por sectores de producción. Se espera una recuperación del sector agrícola como resultado de las políticas delineadas en el documento principal. Destaca también el crecimiento de la industria manufacturera, que será uno de los sectores más dinámicos. Por su parte, la inversión requerida para alcanzar las tasas de crecimiento del Plan implica una actividad en la industria de la construcción sustancialmente mayor, que la observada en los últimos años. Asimismo, el dinamismo de la producción de electricidad, gas y agua será mayor al del PIB, aunque en una proporción menor a la observada en otros periodos le crecimiento; ello será resultado de que, en los próximos años, se realizará un esfuerzo importante de ahorro de energía, tal y como lo prevé el Plan.

Cabe resaltar también la recuperación prevista en el rubro de comercio, restaurantes y hoteles, por la mayor actividad económica en general y del sector turismo en particular. Por su parte, el mayor gasto público en rubros como educación, salud e impartición de justicia se reflejará en un crecimiento de la oferta de servicios comunales, sociales y personales considerablemente mayor al observado en los últimos años.

Cuadro 3

Transferencia de Recursos al Exterior

(Porcentaje del PIB nominal)

| Concepto | 1983-1988 p/ | 1989-1991c/ | 1992-1994 c/ |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| Consumo | 73.9 | 75.0 75.4 | 72.0 a 72.2 |
| Inversión | 19.1 | 22.7 a 23.1 | 25.6 a 26.0 |
| Variación de existencias | 0.9 | -0.1 a 0.1 | 0.3 a 0.5 |
| Transferencias netas de recursos al exterior 1/ | 6.1 | 1.7 a 2.1 | 1.5 a 1.7 |
| Exportaciones | 17.5 | 16.0 a 16.4 | 16.0 s 16.3 |
| Petroleras | 6.6 | 2.8 a 3.0 | 2.2 a 2.6 |
| Otras | 11.4 | 13.3 a 13.5 | 13.5 a 14.0 |
| Importaciones | 11.4 | 14.0 a 14.5 | 14.3 a 14.7 |
| Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos excluyendo intereses 1/ | 6.3 | 2.0 a 2.2 | 1.7 a 1.9 |

1/ La transferencia externa se define aquí como el resultado de exportaciones menos importaciones no factoriales correspondientes a las Cuentas Nacionales. Algunos analistas utilizan el saldo de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, neto de intereses externos, para medir la transferencia.

p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese período.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El cuadro 3 presenta la composición del PIB nominal con el objeto de determinar el nivel máximo de la transferencia neta de recursos al exterior definida como la diferencia entre el PIB y el gasto interno en bienes y servicios no factoriales compatibles con las metas de crecimiento. La transferencia neta al exterior así definida, es equivalente al saldo en la cuenta corriente de bienes y servicios no factoriales de la balanza de pagos.

En los últimos seis años, la transferencia de recursos al exterior promedió alrededor de seis por ciento del PIB en adelante, las metas de crecimiento requieren un sustancial aumento de la proporción de inversión a PIB para llegar a aproximadamente 27 por ciento hacia 1994. Tal incremento sólo es posible mediante una importante reducción de la transferencia externa para aumentar la disponibilidad de recursos para la inversión.

Las proyecciones del cuadro 3 se hicieron bajo el supuesto de que a partir de 1990 no se registran cambios en los precios relativos de los componentes de la demanda: consumo, inversión, exportaciones petroleras y exportaciones no petroleras; así como tampoco en el de términos nominales depende de este supuesto. Un coeficiente de 27 por ciento para 1994 podría parecer elevado si se le compara con los valores de la inversión en otros períodos de crecimiento. Sin embargo, esto se relaciona con el aumento del precio relativo de la inversión respecto al precio promedio del producto que se registró en los últimos ocho años.

El cuadro 3 presenta también el saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente excluyendo los ingresos y egresos por intereses. Esta es una medida alternativa de la transferencia al exterior que promedió más de 6 por ciento en el período 1983-1988. En términos de esta definición, la transferencia neta al exterior habrá de mantenerse en promedio por debajo del 2 por ciento del PIB para que sea posible alcanzar las metas de crecimiento establecidas.

Cuadro 4

Situación Financiera del Sector Público
(Porcentajes del PIB)

| Años | D E F I C I T | | |
|--------------|---------------|-----------------------|-------------|
| | Financiero | Económico Primario | Operacional |
| 1965-1967 | 1.4 | 0.4 | 1.1 |
| 1668-1970 | 2.7 | 1.0 | 1.5 |
| 1971-1973 | 4.8 | 2.3 | 2.5 |
| 1974-1976 | 8.8 | 5.0 | 4.8 |
| 1977-1979 | 6.8 | 2.5 | 3.6 |
| 1980-1982 | 14.0 | 6.6 | 6.4 |
| 1983-1985/ | 9.1 | -4.0 | -0.1 |
| 1986-1988p/ | 13.8 | 6.1 | 1.9 |
| 1989-1991 e/ | 3.8 a 5.8 | -6.8 a -5.8 | 1.1 a 2.1 |
| 1992-1994 e/ | 3.0 a 4.0 | -5.5 a -4.5 | 0.5 a 1.5 |

l/ De 1985 a 1988 los porcentajes del PIB cambian en relación con las cifras publicadas en los **Criterios Generales de Política Económica** para 1989, por la revisión que para esos años se realizó en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

p/ Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

e/ Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese período.

Finalmente, el cuadro 4 muestra el comportamiento de las distintas versiones de déficit del sector público desde 1965 hasta 1988 y las estimaciones hasta 1994. Como es sabido, el déficit financiero mide el monto de los requerimientos totales de financiamiento del sector público, en términos nominales, y es la definición más amplia. El déficit (o superávit) primario mide el balance entre egresos distintos del servicio de la deuda e ingresos del sector público no financiero y es útil para evaluar los esfuerzos de ajuste fiscal. Por su parte, el déficit operacional corresponde, aproximadamente, al cambio en el saldo real de la deuda pública en un año.

En el cuadro resalta la tendencia creciente del déficit financiero desde los años setenta. Esta se debió, en alguna medida, a la estrecha relación de esta variable con la tasa de inflación, que influye directamente en los intereses nominales pagados por el sector público. En 1988 el déficit financiero se redujo sustancialmente como resultado en parte de la reducción de la inflación para los próximos años se esperan disminuciones adicionales debidas, principalmente, a tasas de inflación a la baja y menores pagos de intereses sobre la deuda pública.

El déficit económico primario, que llegó a sus niveles máximos entre 1980 y 1982, se tornó en *superávit* durante los seis años pasados. Para los años de 1988 y 1989 el *superávit* primario

alcaliza niveles superiores al 7 por ciento del PIB. Esta última situación refleja el ajuste de las finanzas públicas necesario para respaldar el proceso de estabilización de precios en esos años. Al consolidarse el abatimiento de la inflación, será posible una disminución gradual y moderada del *superávit* primario, congruente con el aumento previsto de los recursos no inflacionarios para financiar un mayor gasto en rubros prioritarios. No obstante, el *superávit* primario como porcentaje del PIB continuará, durante los seis años, en niveles de los más altos de la historia.

El comportamiento del déficit operacional que, como se mencionó, mide el cambio en la deuda real del sector público no financiero refleja el deterioro de las finanzas públicas durante los años setenta y parte de los ochenta, así como la mejoría posterior. En los próximos años, el déficit operacional habrá de reducirse, aunque sólo hasta un nivel compatible con el mantenimiento de la deuda interna como proporción del PIB, con el abatimiento de la transferencia de recursos al exterior y con un mayor financiamiento a los sectores social y privado.





ENCICLOPEDIA
POLÍTICA DE
MÉXICO

