

**PLAN NACIONAL  
DE  
DESARROLLO  
1989 - 1994**

**PODER EJECUTIVO FEDERAL**

## INDICE GENERAL

	<b>Página</b>
<b>Presentación</b>	
<b>1. Balance General: Los Retos y las Oportunidades</b>	<b>24</b>
1.1 Avance en la Vida Política	25
1.2 Contexto Internacional	27
1.3 Evolución y Situación Económica y Social	28
1.4 Aspectos Centrales	34
<b>2. Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>35</b>
2.1 Los Objetivos	36
2.2 La Estrategia: Modernizar a México	37
<b>3. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior</b>	<b>43</b>
3.1 Política Exterior	44
3.1.1 Principios, preceptos y objetivos	44
3.1.1.1 Preservación y fortalecimiento de la soberanía	46
3.1.1.2 Promoción en el exterior del desarrollo del país	46
3.1.1.3 Protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior	47
3.1.1.4 Cooperación internacional	47
3.1.1.5 Hacer de la cultura nacional elemento de reafirmación	47
3.1.1.6 Promoción de la imagen de México en el mundo	48
3.1.2 Estrategias y líneas de acción	48
3.1.2.1 Enfoque temático	48
3.1.2.2 Enfoque geográfico	49
3.2 Fuerzas Armadas	52
3.2.1 Contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional y al desarrollo	52
3.2.2 Doctrina militar	53
3.2.3 Acciones	

<b>4.</b>	<b>Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática</b>	<b>55</b>
4.1	La Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional	59
4.1.1	Respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional	59
4.1.2	Reafirmar nuestro nacionalismo	59
4.2	Perfeccionamiento de los Procesos Electorales y Ampliación de la Participación Política	60
4.2.1	Perfeccionamiento de los procesos electorales	60
4.2.2	Respeto a la voluntad popular	61
4.2.3	Vigilancia compartida de los procesos electorales	61
4.2.4	Información oportuna y transparente de los resultados electorales.	62
4.2.5	Garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos	62
4.2.6	Acceso a los medios de difusión	62
4.2.7	Garantizar el derecho a la manifestación pública	62
4.3	Modernización del Ejercicio de la Autoridad	62
4.3.1	División de Poderes	63
4.3.2	Relación con el Poder Legislativo	63
4.3.3	Aplicación honesta y oportuna de la ley	63
4.3.4	Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas	64
4.3.5	Fortalecimiento del Pacto Federal	64
4.4	Impulso a la Concertación y a la Participación Social en la Conducción del Desarrollo	65
4.4.1	Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil	66
4.4.2	Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad	66
4.4.3	Participación de la mujer y de la juventud	67
<b>5.</b>	<b>Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios</b>	<b>68</b>
5.1	Estabilización Continua de la Economía	73
5.1.1	Política de ingresos públicos	74
5.1.2	Política de gasto público	76
5.1.3	Políticas monetaria, financiera y crediticia	78
<b>SEGUNDA SECCION</b>		
5.1.4	Política cambiaria	3

## Indice

5.2	Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva	3
5.2.1	Políticas para fortalecer el ahorro público	5
5.2.2	Modernización financiera	6
5.2.3	Criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior	8
5.3	Modernización Económica	9
5.3.1	Modernización del campo	11
5.3.2	Modernización de la pesca	15
5.3.3	Uso eficiente de los recursos escasos	16
5.3.3.1	El agua, elemento vital	16
5.3.3.2	Aprovechamiento y conservación de los bosques	18
5.3.3.3	Extracción y uso de los hidrocarburos	18
5.3.3.4	Minería	19
5.3.4	Ampliación prioritaria de la infraestructura	19
5.3.4.1	Política de comunicaciones y transportes	20
5.3.4.2	Infraestructura energética	24
5.3.5	Comercio exterior	24
5.3.6	Modernización del turismo	26
5.3.7	Inversión extranjera directa	27
5.3.8	Adecuación del marco regulador de la actividad económica	28
5.3.9	Modernización de la empresa pública	29
5.3.10	Ciencia y tecnología	31
6.	<b>Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida</b>	<b>34</b>
6.1	Creación de Empleos Productivos y Protección del Nivel de Vida de los Trabajadores	36
6.2	Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social	37
6.2.1	Procuración e impartición de justicia	38
6.2.2	Educación	40
6.2.3	Salud, asistencia y seguridad social	42
6.2.4	Alimentación y abasto	45
6.2.5	Población, desarrollo regional y urbano	46
6.2.5.1	Población	46
6.2.5.2	Desarrollo regional y urbano	47
6.2.6	Vivienda y suministro de servicios urbanos	50

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

6.2.6.1	Suelo urbano	50
6.2.6.2	Vivienda	50
6.2.6.3	Agua potable, alcantarillado y saneamiento	52
6.2.6.4	Transporte	53
6.2.6.5	Electrificación y telefonía	54
6.2.7	Cultura y arte	54
6.2.8	Deporte y juventud	55
6.2.9	Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México	56
6.3	Protección al Medio Ambiente	58
6.3.1	Ordenamiento ecológico	59
6.3.2	Recursos naturales	60
6.3.3	Impacto ambiental	60
6.3.4	Riesgo ambiental	61
6.3.5	Agua	61
6.3.6	Aire	61
6.3.7	Desechos y residuos sólidos	62
6.3.8	Marco legal	62
6.3.9	Educación y comunicación	63
6.3.10	Aprovechamiento de la ciencia y tecnología	63
6.3.11	Participación social	63
6.3.12	Cooperación internacional	64
6.4	Erradicación de la Pobreza Extrema	64
<b>7.</b>	<b>Sistema Nacional de Planeación Democrática</b>	<b>68</b>
7.1	Los Niveles de la Planeación	69
7.2	Programas de Mediano Plazo	70
7.3	Congruencia entre el Plan y los Programas	71
	<b>Apéndice sobre la Evolución Esperada de la Economía</b>	<b>73</b>

# PRESENTACION.

## Presentación

El Plan Nacional de Desarrollo que aquí se presenta cumple con el mandato constitucional y legal de dar orientación y dotar de instrumentos básicos a los esfuerzos del Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos nacionales. La presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se lleva a cabo en los términos y tiempos que marcan las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Constitución y la Ley de Planeación encomiendan al Ejecutivo Federal elaborar el Plan, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que formulan los diversos grupos sociales. Ordenan aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo en los seis primeros meses de la administración y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. Cumpló hoy, puntualmente, con esa obligación.

El nuevo Plan recoge la intención expresada desde mi campaña de definir los objetivos y metas del quehacer nacional mediante el diálogo y la consulta. El Plan responde, así, al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la Nación.

Por ello y con el fin de ampliar las bases del consenso en la elaboración del Plan, instruí el 31 de enero que se promoviera la creación del Consejo Nacional de Concertación Económica. En la etapa de la consulta, el Consejo coadyuvó a la organización y precisión de los temas de los Foros. Gracias a esta amplia participación ciudadana, el Plan parte de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades nacionales. A través del origen auténtico de sus demandas, alienta la iniciativa de todos los sectores y, con la solidaridad del esfuerzo compartido, enmarca el despliegue de nuevas actitudes, decisiones y acciones.

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 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 y respeta nuestros modos de vida. De nada serviría el cambio si perdemos a la Nación que somos y heredamos, si abandonamos 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.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

Exigen 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 están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en una 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.

Estas 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 tradiciones, 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 peligro 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 beneficie a México deberá servir a fines, y realizarse por medios decididos por los mexicanos; deberá ser conducido por nosotros y para nuestro provecho 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 plena 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.

En esa ocasión, 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: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. Esos cuatro objetivos, lo son también del Plan. 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.

La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar

la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo.

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, porque demuestra 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 fuero 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 la producción y la creación de empleo; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, 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 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; no para desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para que dejen 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 y 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 ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Juntos podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte del bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar al país entre la vanguardia de las naciones.

Para hacer de la modernización el camino adecuado hacia estos objetivos, el Plan precisa los términos de 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. Se han dado ya pasos firmes en la realización de estos Acuerdos.

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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

y 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 en la comisión de delitos justificaban su inmediata liberación. Así, también, 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 se ha respetado escrupulosamente. Se han dado garantías a la seguridad personal de todos aquéllos que disienten y quieren elevar su voz a la opinión pública. Los medios de difusión han dado pasos en la apertura que doten de eficacia al debate nacional y a la expresión de nuestra diferenciada sociedad. En todo momento, se ha mantenido el ejercicio de la autoridad con base en 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 en 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 el 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. Como lo comprometí 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, hoy, aceptan los términos para reducir la deuda y su servicio y abatir la transferencia de recursos al exterior 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, ha 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 esfuerzos: la calidad de vida de nuestros compatriotas y, especialmente, de aquéllos entre nosotros que viven 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. Así lo afirmé en la Sierras de Oaxaca, Puebla, Chihuahua y Querétaro. El Programa Nacional de Solidaridad ya se inició. Sabemos por donde 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.

Hoy podemos precisar con perspectiva al futuro las orientaciones y las acciones que concretan los tres Acuerdos para la modernización de México. 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. 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.

Sobre la base de 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; lucha por la paz y la seguridad internacionales, México modernizará su política exterior. Busca preservar soberanía, integridad territorial, control sobre los recursos naturales y autonomía del país y, a la vez, apoyar el desarrollo económico, político y social en México. 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, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. Intentar desfigurar la política exterior de México en este respecto, es defender hoy a quien ayer se criticaba. Esta es una incongruencia que no admite nuestra política internacional: por eso actuamos conforme a principios y no en defensa de intereses o visiones de pequeños grupos, sino 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; 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 a los esfuerzos en favor del desarme, apoyar los mecanismos de la ONU para la verificación de los acuerdos de paz, seguir pugnando por la distensión este-oeste e impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo.

El Plan reitera el reconocimiento de la Nación al inquebrantable compromiso de la Fuerzas Armadas con los ideales y anhelos más profundos de la Patria, con sus trascendentes tareas de defender 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 busca 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 entre poderes, 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. 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 cotidianos. La primera se refiere a la estabilidad de precios no como un destino 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 el 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

## Presentación

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, al disiparse la incertidumbre que todavía se asocia con la renegociación de la deuda, 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.

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 dos 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 los proyectos y sectores prioritarios. Está por culminar 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 lo toma como 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, que estimule un nuevo crecimiento. Nada de esto será posible sin la perseverancia en cumplir y corregir los problemas que tienden a reaparecer. Aligerar el peso de la deuda, por sí mismo, no resuelve los problemas de desarrollo ni autoriza derroche o relajamiento alguno en la disciplina de las finanzas públicas. El esfuerzo interno por producir más y mejor es insustituible.

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, libre de inseguridades, firme 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.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 aprovechar más y mejor el potencial agrícola 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 aumentarán, 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 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 reflejaban 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, aquéllas que afectan directamente el bienestar 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. Capítulo especial merece la erradicación de la pobreza extrema.

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 todas 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 los 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, 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 calidez 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 2,000 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. Depende, sin duda, del nuevo modo de producir, organizarse y vivir del campo mexicano. Depende 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 puedan, 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.

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

El objetivo fundamental 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 contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías: estas son las líneas de acción del Plan que cumplen con una obligación histórica y moral con las generaciones futuras.

La degradación del ambiente no es exclusiva de las ciudades sino que afecta a toda la gama de los recursos naturales. La ley, las prácticas, los proyectos productivos, la agricultura y la ganadería, el comercio y el turismo, la urbanización, el consumo mismo van a reflejar y, que no quepa duda, adoptar criterios ecológicos. No existirá tibieza en la aplicación de la ley, ni se escatimará esfuerzo de concertación para crear una nueva actitud ante la vida colectiva. 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 que alienta la participación y fortalece el diálogo permanente, 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 propone darle una nueva dimensión a nuestro nacionalismo reforzando sus bases; hacer de la concertación un procedimiento habitual con las organizaciones; apoyar decididamente los procesos de democratización de las organizaciones representativas de la sociedad civil; y, asegurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos.

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.

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 coparticipativa 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 nuestra bandera.

Aquí está escrito 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 metas, enriquecida por la calidad de sus hombres y mujeres, libres, mejor educados y alimentados, productivos, generosos con su Patria y con sus semejantes.

Presentación

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.

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 REELECCION

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Salinas de Gortari

## **Capítulo 1**

# **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 su 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 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.

## Balance General : Los Retos y las Oportunidades

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 en el 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 ámbito 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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. Los déficit públicos que acompañaron a estas estrategias condujeron 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 transeurridas 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

## Balance General : Los Retos y las Oportunidades

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 disparado 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 importan-

tes 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 industrialización hasta entonces seguida hacía difícil el abandonarla. En vez de efectuar cambios 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 pro-

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

picció la acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros hasta que éstos llegaban a un punto en el que era preciso realizar ajustes económicos severos, como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiarias, 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, resultarón 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

## Balance General : Los Retos y las Oportunidades

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 marco 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. Cuando era necesario crear más empleos para atender un 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 este 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

## Balance General : Los Retos y las Oportunidades

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 antinflacionario.

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 des-

equilibrios 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 originó 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 2**

**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 enfrentarse 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.

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 con-

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

currentes, 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 supe 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 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

## Objetivos y Estrategias del Plan

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 y 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, abrirnos 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 necesitados. 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 sí 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.

## Objetivos y Estrategias del Plan

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. Profundizar 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 el 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 metas son la defensa de la soberanía, una economía sana y en franco crecimiento, la generación de

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 truncada, si no logra que estas metas se traduzcan en un futuro de oportunidades al mérito y 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 la 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; reestructuración 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

## Objetivos y Estrategias del Plan

historia, respetuosa de los diferentes planes de vida, comprometida con las prioridades

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 3**

**SOBERANIA, SEGURIDAD  
NACIONAL Y PROMOCION  
DE LOS INTERESES  
DE MEXICO  
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 del 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 a 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 países 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

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

- 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 de 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, en 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 en 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;

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

- 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 manera 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 objetivos que la nueva realidad le 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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, prerrequisito 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

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

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, intensificando 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 impactará 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 el 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 re-

laciones 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.

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

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 y 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

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

y gobierno. Siendo un bien de la Nación, su salvaguarda 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, construcción 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 el 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 instituciones. 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;

Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

---

- participar en la vigilancia, protección y preservación de los recursos estratégicos;
- coadyuvar en la política del Estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son: la protección a 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 4**

# **ACUERDO NACIONAL PARA LA AMPLIACION DE NUESTRA VIDA DEMOCRATICA**

## 4. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática

### El Régimen Constitucional y el Acuerdo Nacional para la 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 señaló las bases del entendimiento entre los actores de la vida nacional en todos los órdenes. Esta conciencia compartida de propósitos básicos es el camino

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 marca 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

## Ampliación de Nuestra Vida Democrática

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 y 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 nos 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 orientadas a hacer posible la transformación del país. Esto sólo es factible por el camino de la democracia que supone aceptar las premisas de una sociedad plural y participativa. El ejercicio honesto del poder implica la aceptación de la crítica como medio insustituible para encontrar opciones, enmendar y corregir acciones y alimentar una estrecha vinculación entre el Estado y la sociedad. El clima de debate y reflexión permanentes resta margen a la arbitrariedad, propicia decisiones públicas más eficaces y es manifestación cotidiana de la democracia.

La apertura y ampliación de canales para la participación ciudadana en todos los órdenes de la vida nacional es, en los tiempos actuales, además de una necesidad, exigencia de una sociedad cada vez más participativa, más decidida a aportar su esfuerzo y responsabilidad en las tareas del desarrollo. Esto que ha sido cierto en todos los tiempos, adquiere

una singular relevancia en el presente, por la magnitud de los retos y oportunidades que plantea el México moderno.

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 la población 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.

## Ampliación de Nuestra Vida 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 y 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. Sólo 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

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

agilice la presentación de los resultados para dar confiabilidad al proceso en su conjunto.

Partidos y ciudadanos son corresponsables 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

## Ampliación de Nuestra Vida Democrática

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 deteriore 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 mecanismos 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 garantiremos 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 ejerzan 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

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 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 medio 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

## Ampliación de Nuestra Vida Democrática

la 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 propiciarán 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 le 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 escrupulo 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

democracia en lo político y lo administrativo, la concentración de la actividad, en todos los órdenes, 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 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 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 en 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 en 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 a 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.

## Ampliación de Nuestra Vida Democrática

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 no 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 concertar 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 al desarrollo nacional y a sus beneficios, atendiendo 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 5**

**ACUERDO NACIONAL  
PARA LA RECUPERACION  
ECONOMICA  
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. Los mexicanos 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 los 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 pertinentes 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

Precios destaca este objetivo como una de las condiciones para avanzar de manera sostenida en 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 eficientemente sus actividades. En una situación inflacionaria, la incertidumbre se apodera del futuro, se 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 deshacer 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 traba 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. Asimismo, consagra derechos específicos, como el del trabajo, la educación, la vivienda y 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, como, 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 aumentar 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 y 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 en 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

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 macroeconómicas más sobresalientes: la 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 de 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 de precios de la estrategia global son:

- alcanzar de manera gradual, hacia finales del período 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 la 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 internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual. Los plazos y los avances para la consecución de esta meta serán 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 complementarias 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 ser obtenido 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 las 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 una 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 y 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 directamente 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.

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 es-

los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambiarios 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 productores 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.

### Política tributaria

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 su 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 lograr la 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 a 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 en 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 la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

### **Política de ingresos del sector paraestatal**

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 rezagos significativos, 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 requiera 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 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 sano 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 a una disciplina presupuestal a fondo.

Una vez determinado el nivel de 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 destaquen 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 guíen 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 coinversión 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, asimismo, 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 mantenimiento 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 dos 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 las instituciones financieras del país.

(Sigue en la Segunda Sección)



**SPP**

**SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO**



# DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Tomo CDXXVIII**  
**No. 23**

Director:  
Profr. Manuel Arellano Z.

**México, D.F., Miércoles 31**  
**de Mayo de 1989**

---

## SEGUNDA SECCION

---

### PODER EJECUTIVO

---

**SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO**

---

# PLAN NACIONAL

# DE

# DESARROLLO

# 1989 - 1994



(Viene de la Primera Sección)

Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

Para apoyar el crecimiento sin inflación, los mercados financieros propiciarán una generación y retención interna 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.

El manejo de todos los instrumentos de la política económica será congruente con la estabilidad cambiaria, en condiciones de inflación muy moderada, de evolución favorable de la balanza de pagos y de mantenimiento de la competitividad con el exterior. Estas condiciones favorables son indispensables para alcanzar este objetivo, evitando mantener una política cambiaria disociada de la evolución de la economía y de su entorno internacional.

#### 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 competi-

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

vos 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 de la deuda externa permitirán una reducción significativa de las tasas de interés que abrirá, junto con los esfuerzos del sector público por aumentar su ahorro, espacios para aumentar su inversión. Por su parte, el fortalecimiento ya efectuado en las finanzas públicas se reflejará en una mayor disponibilidad de recursos 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 la 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 más largo plazo, la disminución de la tasa de crecimiento de la población permitirá un mayor margen de maniobra para aumentar el ahorro público y la inversión, sin desatender 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 com-

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

- patibles 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

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

siendo escasos, aunque cada vez menos que antes.

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 en 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 aparecer 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 a regulaciones similares a las de esta última 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 e incentive la productividad y la competitividad de la economía. La rápida evolución de

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

las condiciones en los mercados financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica mundial y de los cambios técnicos y tecnológicos 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 la 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 a un fortalecimiento de las instituciones formales de crédito y a una mayor permanencia del ahorro en el país, en la medida que el resto de 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 monetaria. 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 ahorradores 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, instituciones 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 para 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, espe-

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

cialmente 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, 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 diseñadas y adoptadas 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 netas de recursos, mediante un conjunto de opciones que incluye la reducción de 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 todos, 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 insegu-

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

ridades, permita y fomente la concurrencia de todos en 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, la modernización 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 condiciones de vida de los pescadores, de la captación de divisas y del desarrollo regional del país;
- conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país, re-

novables 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 a 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 el desarrollo, para que sea económica y financieramente sólida, y para que preste servicios y venda productos 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 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 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 al 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.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

En el marco de la concertación democrática, la descentralización y la participación social permitirán poner en práctica las medidas que establece la ley y las que demanda el 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 alta 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, proveer 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 los 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.

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

Se propiciará la explotación agrícola con criterios técnicos y 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 modernos. 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 funciones a las 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 del 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 se hará 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 procesos 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 productor se ejercerá en el marco de la concertación social, siempre en 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 portuaria, 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 y 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.

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 incrementemente sus capturas en las aguas nacionales. Por otra parte, aumentar la oferta de productos pesqueros significará la incorporación de nuevas pesquerías, tecnologías, zonas de captura y el fomento al 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. A fin de inducir una rápida y ordenada expansión de la acuicultura, se promoverán los ajustes al marco normativo de esta actividad para proporcionar bases firmes de referencia técnica, de uso de recursos y de ubicación territorial, y para dar seguridad jurídica a los inversionistas de los sectores social y privado interesados en explotar las especies que el país ofrece.

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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

y de la 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 la 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 las existentes, en regiones de escasez actual o potencial del líquido. Como medida complementaria se inducirá el intercambio de 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 traducirá 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 consolidación de 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. Esta 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 deforestación 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 e investigación 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 minerometalúrgicos 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

se enfrentaría a cuellos de botella, o estrangulamientos en el aparato productivo, que terminarían 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 recursos, se propiciará la participación de los particulares mediante la figura de la concesión, en 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 previsión de infraestructura, el empleo y la actividad económica. Una salida 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 concesionables 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 particulares 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 a 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, así 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 marco regulador que promueva una mayor eficiencia, una mejor calidad de los servicios y que propicie la adopción de nuevas

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 construidas 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 cons-

trucción 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.

- Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 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.

Se 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, aumen-

tará 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 concesionará 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 y 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.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

#### 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 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 capacidad 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 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 empleo 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 permisos 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 dependerá 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 distorsiones 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 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 la 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: autotransporte, 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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. Asimismo, 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 externa. A este propósito contribuirá 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

los nacionales y 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 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 los servicios turísticos.

Para hacer frente a la creciente inversión que requiere la expansión del sector, se propiciará la creación de fondos estatales y de sociedades de inversión para la promoción y el desarrollo de la 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 social 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 nacional 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 los mercados mundiales. 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:

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

- se eliminarán las barreras a la entrada y salida de mercados, y se promoverá la incorporación cabal 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 la acción de 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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. Si 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

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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 administrarlas. 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 periodo 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.

## Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

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-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 fortalecerán 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 en proceso de modernización tecnológica;
- se propiciará 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 6**

**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 asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos. Por ello, la dimensión social se extiende a toda la estrategia del Plan y constituye, básicamente, la justificación de la estrategia económica. El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejaran en el bienestar colectivo. Lo económico adquiere relevancia en cuanto ataca los obstáculos materiales que impiden un mayor avance en lo social. La creación de condiciones económicas propicias es, por su parte, requisito para que el incremento del bienestar sea 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 períodos 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, como 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.

---

 Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

### Líneas de estrategia

El aumento del nivel de vida de la población se apoyará en 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 corrigieran 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 y la estabilidad.

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 benefician 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 hacia 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 dé 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.

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 farmacodependencia. 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;

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

- 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 ha 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, a la continuidad y 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 fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país. La modernización de la

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 de vida 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 aparato 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 existentes 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 gobierno en el 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.

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

La estrategia estará orientada por los tres criterios siguientes:

- consolidar los servicios que han mostrado efectividad;
- reorientar aquéllos 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 atri-

buciones 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 bienestar 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 descen-

tralizar 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.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

### **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 poliomiélitis, 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 necesaria 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, Progra-

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

mas, 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, en 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 estableci-

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

mientos tradicionales, que venden a precios más elevados para compensar sus mayores costos 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 plazos 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 de 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 será necesario 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

estructurales que se 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, junto con elevar el nivel de vida, ello tiene un claro impacto demográfico. 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 de 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 cabal 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 de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más ne-

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

cesitados; 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 sobrepobladas y de las que tienen carencias graves 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 y 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

suelo, 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.

**Prestación 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 una 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 congestión, 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 el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales.

Para llevar a cabo estas acciones se dará énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su concurso efectivo en la solución de los problemas urbanos.

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 Unico 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 Unico 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 aminorados y corregidos con un amplio esfuerzo de colaboración social, resultado de la conciencia y la responsabilidad compartidas. El Estado, en su activa función de contribuir al desarrollo social, 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 y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la 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, son propósitos prioritarios de las políticas urbana 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;

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- 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 y 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 individual 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, articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado; se impulsará la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales.

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 competa, 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

ubicación son básicos para el desarrollo del país. Al mismo tiempo, se condicionará el uso del agua potable junto con la aplicación 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 y mejor 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 de agua para fines industriales se buscará sustituir aguas 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

de programas de conservación, reconstrucción, construcción y modernización de la vialidad 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.

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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, asimismo, 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 ello se prevén, entre otros proyectos, acciones tendientes 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 se 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 bibliotecas 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

a facilidades e instalaciones suficientes y 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 desempeño. 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 profesional y formación cívica y cultural, mismas que forman parte del universo de atención al deporte y la juventud.

En materia de apoyos recreativos para la juventud se promoverá el desarrollo de actividades de extensión formativa y educativa, que fomenten el uso creativo del tiempo libre, y que estimulen el deseo de conocer, aprender y capacitarse. 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 recreación sanas y constructivas, de su libre elección. Se buscará que la recreación alcance a todos los jóvenes, en forma variada y conforme 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 en 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 este 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 huma-

nos, 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 policiacos 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 silvestres 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 como en 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 el medio ambiente, seguramente los resultados no 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 y selvas; deterioro de la calidad del aire; disminución de la cantidad y calidad del agua; empo-

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

brecimiento 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 restablecerlo, 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 tratamiento 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:

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

- 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 explotación inadecuadas, furtivas e ilegales y 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 Áreas 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;

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- 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 evaluarlas en términos de la preservación de los ecosistemas y la protección a 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 intersectorial 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 intermedias de salvaguarda; y

### 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.

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

Para prevenir, restablecer y mantener la calidad del aire, se realizarán las siguientes acciones:

- ampliar y consolidar Programas de Contingencia para las zonas metropolitanas, zonas críticas y puertos industriales;
- ampliar la cobertura y reforzar la operación del sistema de monitoreo de la calidad del aire;
- 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 dióxido 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 con elementos no biodegradables o de lenta degradación ha sido considerable. Se estima que sólo 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;

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- 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 mecanismos 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

organizar y encauzar hacia el logro de los grandes propósitos ecológicos nacionales.

La participación conciente y responsable de todos los sectores de la sociedad en las tareas ecológicas es fundamental. Es necesario avanzar en un proceso de genuina corresponsabilidad, apoyado en la concertación para 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 convenios y protocolos necesarios para limitar la producción de sustancias que dañen al 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 aumentará 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 y el mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia del suelo, capacitar para el trabajo productivo

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 y urbanas; su energía, su inquietud y su determinación harán posible una participación más 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 se 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

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 a la vez eficiente del agua.

Para el apoyo a la eficiencia agropecuaria se fomentarán prioritariamente programas de incremento de la producción mediante estímulos 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

## Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

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 7**

**SISTEMA NACIONAL  
DE PLANEACION  
DEMOCRATICA**

## 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 y 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 privado 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 ejercer sus facultades referentes a aspectos básicos de la misma, como las relacionadas con los Presupuestos de Egresos y las Leyes de Ingresos de 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 el 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 acti-

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

vidades 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 vida de la población.

A nivel nacional, los programas operativos anuales proporcionan 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 de 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 con organizaciones 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 consideren pertinentes. 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 deberá 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

---

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 y de política del Plan que son relevantes para el sector 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.

**APENDICE**  
**SOBRE LA EVOLUCION**  
**ESPERADA**  
**DE LA ECONOMIA**

## 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 desenvolverá 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/	1989-1991 e/	1992-1994 e/
<b>Oferta Total</b>	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
<b>Demanda Total</b>	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 período

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI

## Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

El cuadro 1 presenta la evolución de la oferta y la demanda agregadas 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. Asimismo, la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras se mantiene por arriba de la del PIB. En comparación con el período 1983-1988, la tasa de crecimiento de esta variable proyectada para los próximos años es menor. En aquel período, 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/	1989-1991 e/	1992-1994 e/
<b>Producto Interno Bruto</b>	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 6.3
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 3.6	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

## Evolución Esperada de la Economía

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 períodos de 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/	1989-1991 e/	1992-1994 e/
Consumo	73.9	75.0 a 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
Transferencia neta 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 a 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- compatible 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.

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

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 las importaciones. En este contexto, es importante destacar que la meta de inversión a producto en 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
1968-1970	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 1/	9.1	-4.0	-0.1
1986-1988 p/	13.8	-6.1	1.9
1989-1991 c/	4.8 a 5.8	-6.8 a -5.8	1.1 a 2.1
1992-1994 c/	3.0 a 4.0	-5.5 a -4.5	0.5 a 1.5

1/ 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

c/ 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

## Evolución Esperada de la Economía

financiero se redujo sustancialmente como resultado en parte de la reducción de la inflación; para los próximos años se esperan disminuciones adicionales debido, 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 alcanza 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.