

Plan Global de Desarrollo, 1980-1982

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

NOTICIA

El 15 de abril próximo pasado la Secretaría de Programación y Presupuesto dio a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En esa ocasión el presidente José López Portillo firmó el Decreto que lo promulga. En seguida se reproduce el resumen elaborado por esa Secretaría, que se refiere al primer tomo de los dos que consta el Plan. En el segundo se expone con mayor amplitud la política sectorial así como el modelo econométrico en el que se fundamenta la proyección de las variables macroeconómicas.

TEXTO

PRESENTACION

El presidente José López Portillo ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución mexicana. Esta reforma se ha manifestado en tres vertientes: la reforma política, que al abrir los cauces de la participación a todas las corrientes de opinión nacional, ensancha las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideológica; la reforma administrativa, que adecua las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo, y la reforma económica que, a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, en una Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda, que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar más decididamente hacia una sociedad igualitaria.

Instrumento primordial de este proceso de reforma es la planeación del desarrollo. El nivel alcanzado por el país, sus problemas y los mecanismos y acciones que se han creado

para enfrentarlos, determinaron al Ejecutivo a emprender un esfuerzo de racionalización para organizar y capacitar al gobierno en la orientación más precisa del rumbo de la República, de acuerdo con las aspiraciones colectivas.

Desde su campaña electoral, el presidente López Portillo inició la tarea de recepción de información, análisis de propósitos, expectativas y confirmación de valores, en un intenso intercambio con los grupos que integran la sociedad.

La definición de una orientación política fue seguida de una metodología programática y de un esquema globalizador —de todas las acciones del Estado y de todas sus posibles relaciones con la sociedad—, que sirvió para integrar los puntos de vista y las demandas en un programa de gobierno que, sometido al electorado, recibió su aprobación mayoritaria.

A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad.

Mención especial amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias.

El Plan recoge también la concepción del Sistema Alimentario Mexicano, que plantea profundamente una nueva estrategia intersectorial, dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población nacional y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos,

tecnologías para incrementarlas y sistemas de distribución que permitan hacer llegar los abastos populares a los grupos mayoritarios del país.

Igual consideración corresponde al avance importante para el Sistema Nacional de Planeación que aportaron con sus planes, los estados de la Federación.

El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizan ahora en este Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que presenta el Gobierno a la comunidad.

El Plan es un reflejo del grado actual de los avances en la integración de un Sistema Nacional de Planeación; contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, aprovecha el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico e integra los aspectos sectoriales y espaciales y muestra, además, los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.

El Plan propone metas que no se pueden alcanzar por inercia; señala también los elementos que todavía requieren de un desarrollo más amplio para hacer operativas todas las partes que constituyen un Sistema Nacional de Planeación. Por ello, el proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación no termina con la elaboración de este planteamiento global.

El Plan es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano. El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de nuestra Revolución. La técnica está al servicio del proyecto nacional instaurado por ese movimiento social.

El documento está compuesto por tres partes. Una política, una económica y una social. La primera se integra por el conjunto de conceptos de filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución mexicana y la Constitución de 1917. Se presenta el modelo de país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social y en la administración pública. A partir de los principios de filosofía política y del modelo de país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definen los objetivos del Plan.

La segunda parte del Plan es la económica. En ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural y para la modernización del país que ha seguido, desde su inicio, la administración del presidente López Portillo.

La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la economía, para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia. Se apoya en la fortaleza de nuestra población y en la diversificada dotación de los recursos naturales del país. Además, se

ubica en los desafíos de un mundo en continua transformación, sujeto a cambios inciertos y de difícil predicción.

La estrategia se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos. Este propósito de crecer generando empleos suficientes para la población, en un medio de vida digno, y los avances que en tal materia se han realizado en esta administración, distinguen, de manera fundamental, nuestro proceso de crecimiento del de décadas anteriores. En esta parte se presentan también las orientaciones básicas para el manejo de los instrumentos de política económica de que dispone el Estado.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra cómo la política económica y social que se ha venido instrumentando está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Si el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social, también es cierto que éste condiciona los procesos económicos; por ello, la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable en un contexto de empleo creciente y productivo que subordine el desarrollo de los objetivos materiales al desarrollo de las personas, en su dignidad individual y su responsabilidad social.

También se incluye en el Plan un capítulo sobre la política de precios, salarios, utilidades y fisco, en donde se presenta la configuración de las acciones que puedan conducir a aumentar, en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Finalmente, un capítulo sobre Perspectivas analiza la evolución que puede esperarse de la economía mexicana en los próximos veinte años si el país, como un todo, mantiene el esfuerzo y la solidaridad en su acción, alrededor de los propósitos, objetivos y estrategias definidas en el Plan Global.

1. INTRODUCCION

La actual administración asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que se aspira. Ello se está plasmando en un sistema integrado de planeación que busca prestigiarse y consolidarse como estilo de gobierno, como factor fundamental del desarrollo económico y social e instrumento para concentrar la información programática, para ordenar la toma de decisiones, la participación y el compromiso de todos los sectores; asimismo, para asegurar realismo en tanto que los fines y los medios sean factibles.

La planeación requiere tiempo para introducirse y consolidarse como un estilo de trabajo en la vida de la nación. En la etapa actual, los avances de estos propósitos están sistematizados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que aprovechando las experiencias anteriores en materia de planeación, surge como una estructura deducida del modelo de país al que se aspira y del conjunto de políticas y planes sectoriales realizados en la presente administración. El Plan intenta ser un esfuerzo globalizador: comprende desde los supuestos fundamentales que le dan legitimidad hasta las características de las políticas sectoriales, y busca ir desde lo propositivo hasta la operativo; aportar los elementos para

avanzar hacia la congruencia entre la planeación estatal y la sectorial; apoyar, combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica, y proporcionar una base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad.

El Plan, buscando precisar la acción organizada de la reforma económica, propone una metodología y el reconocimiento y aplicación de un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos y, por ende, de una normatividad de procedimientos para derivar, de los propósitos, estrategias de acción; de las prioridades, políticas, y de las alianzas, compromisos.

El Plan Global de Desarrollo pretende ser un plan nacional y no sólo de gobierno; por eso se basa en la concertación de acciones entre los sectores de la sociedad. Además es flexible y realista: busca conciliar lo previsible con lo contingente y revitalizar los instrumentos de política económica.

2. FILOSOFIA POLITICA

La Constitución contiene un proyecto nacional. Define orientaciones política y sociales que corresponden a lo mejor de nuestra historia y a los anhelos de las mayorías; establece las bases en las que se apoyan las estructuras del gobierno y propone formas de relación de éste con la sociedad, que conducen a la democracia.

El Proyecto Nacional toma de los principales movimientos sociales los principios políticos fundamentales que lo conforman. De la Revolución de 1910 toma un nuevo concepto sobre los fines del Estado, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y el énfasis definitivo en la capacidad libertadora del nacionalismo.

El nacionalismo mexicano es sustento de la lucha permanente por la independencia económica, política y cultural de México.

La libertad y la justicia definen la orientación básica del proyecto; su equilibrio armónico expresa las luchas del pueblo mexicano en todas sus etapas. Se trata de valores que deben realizarse.

El proyecto nacional establece una relación entre Estado y sociedad, en la cual se reconoce que todos los derechos provienen de la sociedad. Los constituyentes, como necesidad, diseñaron un vigoroso Estado de Derecho al que le confirieron promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la económica.

El proyecto nacional es democrático, representativo y popular. Define el concepto de democracia en todas sus dimensiones como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por razones históricas, nuestra democracia se asocia al federalismo, pues éste ha sido la forma política de relación

de autoridades y población que ha permitido mantener la unidad nacional y preservar el territorio.

La existencia de un sistema de economía mixta, es uno de los supuestos básicos del proyecto nacional. La Revolución transformó el concepto de propiedad, preservó las libertades económicas y le confirió al Estado responsabilidades de rectoría y promoción económica. Todo sometido a los criterios precisos del interés de la nación.

La Constitución garantiza las libertades económicas de profesión, industria, comercio, trabajo, en tanto no ataquen derechos de terceros u ofendan derechos de la sociedad. Asimismo, el proyecto nacional establece derechos sociales para crear las condiciones materiales de la justicia social. Se establece, en primer término, el derecho al trabajo, la propiedad social y la organización de la producción en el campo. Da las normas que protegen al trabajo con una legislación avanzada y aquellas que establecen la educación básica como obligatoria y gratuita.

Dentro del proyecto, al Estado compete la rectoría de la economía, otorgándole derechos para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento social de los recursos naturales y hacer una equitativa distribución de la riqueza pública.

El nacionalismo mexicano se expresa sin hostilidades ni exclusivismos y proyecta un internacionalismo que nos orienta a la solidaridad internacional, en la fraternidad y la igualdad de derechos de todos los hombres sin privilegios de razas, sectas, grupos o individuos. Propugna principios que persiguen la instauración de una auténtica democracia internacional, política y económica.

Nuestro proyecto histórico es legítimo. Pocos documentos y programas en la historia contemporánea cuentan con la convergencia de los distintos elementos de legitimidad política, como son el revolucionario, el formal, el democrático y el que lo constituye en un proyecto de transformación social.

La filosofía que sustenta el proyecto nacional tiene que ser apreciada como un conjunto en el que todas sus partes están interrelacionadas. A partir del conjunto, es preciso desarrollar un ejercicio de congruencia entre nuestros postulados básicos, las acciones públicas y la conducta ciudadana. El Plan Global procura ser un ejercicio de congruencia.

3. DIAGNOSTICO SOCIECONOMICO

Durante los primeros gobiernos emanados de la Revolución, la estrategia socioeconómica se orientó a resolver problemas críticos: mantener la unidad territorial, reconstruir el país y sentar las bases institucionales para el crecimiento ulterior. Se consolidó el principio constitucional del dominio del Estado sobre los recursos naturales y se avanzó decididamente en los procesos de reforma agraria y de organización obrera, campesina y popular.

La estrategia económica seguida a partir de 1940, se basó en un esquema de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones de bienes de consumo. El apoyo a la industrialización, que permitió dotar al país de infraestructura indus-

trial, de una red carretera, de comunicaciones aéreas, de una red telefónica y de medios masivos de comunicación, vino acompañado de una política agrícola de construcción de grandes obras de riego e incrementos del área cultivable, del crédito y de los fertilizantes.

Este patrón de desarrollo significó una estrategia adecuada a su época; sin embargo, con el tiempo empezó a mostrar signos de insuficiencia, agudizados sensiblemente por la presión demográfica, que se manifestaron principalmente en el estancamiento de la agricultura.

Al paso de los años, se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria; se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores clave. Se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público, y el aparato burocrático ya no correspondía a los requerimientos del país.

A finales de 1976 se manifiesta internamente, en toda su extensión, el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el país. La inflación y la recesión combinadas expresaron la crisis.

4. ACCIONES Y RESULTADOS EN 1977-1979

Ante la situación prevaleciente en la economía hacia 1976, la presente administración planteó una nueva estrategia de desarrollo que permitiera reconstruir la base económica, como condición necesaria y urgente para resolver los problemas y carencias acumuladas.

Se partió de los principios de la filosofía política y de la definición del modelo de país al que se aspira, que incluye un sistema productivo eficaz y eficiente; un sistema distributivo que permita el equilibrio entre factores; un sistema político que se sustente en las mayorías y dé cabida a las minorías, y una administración pública capaz de dirigir el desarrollo económico.

A partir de ese modelo, se establecieron las bases para el cambio cualitativo del desarrollo: la Reforma Política; la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción y la Reforma Administrativa. Se definieron tres etapas bianuales en la estrategia socioeconómica: la de superación de la crisis en sus aspectos más agudos; la de consolidación de la economía, y la de acceso a un crecimiento alto, sostenido, cualitativamente diferente y con inflación controlada y decreciente, manteniendo el respeto a las libertades públicas.

Se definieron dos prioridades: sector agropecuario —para satisfacer la demanda de alimentos— y energéticos —que significaba un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas en la sociedad.

Se inició la revisión y fortalecimiento de los instrumentos de política económica para estimular la producción, la

inversión y el empleo, avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas, iniciar la reconstitución del sistema financiero, mejorar el perfil de la deuda, adecuar el patrón de estímulos a las nuevas condiciones y racionalizar el esquema de proteccionismo.

En el ámbito sectorial se avanzó en la reorientación requerida por la nueva estrategia. En el sector industrial se inició la desconcentración de la actividad, orientándola hacia las costas y fronteras a la vez que se dio prioridad a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios. En el sector agropecuario se apoyó el desarrollo de las zonas de temporal, se estimuló la mejor y mayor utilización de la capacidad instalada, se promovió la organización de los productores, y se revisó la estructura de precios para fomentar la producción de alimentos.

Además, se ha prestado una creciente atención al sector pesquero para convertirlo en pilar importante de la autosuficiencia alimentaria, a través de sus programas de captura, de construcción, de rehabilitación y de su industrialización.

En el sector comercial las acciones se orientaron a lograr el abasto eficiente y a precios accesibles de los artículos de consumo popular, avanzándose en la modernización de los sistemas de comercialización. Además, se revisó la legislación correspondiente para evitar la especulación y el acaparamiento.

En el sector turismo se está ampliando su capacidad para satisfacer las demandas del turismo extranjero y se intensificaron los servicios de turismo social.

En cuanto a comunicaciones y transportes, se han tomado medidas para propiciar la operación coordinada de los servicios, desarrollar una infraestructura equilibrada y solucionar gradualmente los cuellos de botella.

En el aspecto social, se definieron mínimos de bienestar y se instrumentaron medidas de política poblacional, educativa, de salud y seguridad social, y de vivienda. Asimismo, se coordinaron diversos programas dirigidos a las regiones más pobres. En materia de alimentación, las acciones del sector público se han extendido hacia el incremento de la producción de alimentos básicos, la ampliación de su distribución a mayores núcleos de población a nivel regional y al fomento más apropiado de su consumo.

Como resultado, y gracias al apoyo solidario de todos los sectores de la sociedad, se logró superar la crisis en sus aspectos más críticos, y se ha iniciado la consolidación de lo alcanzado; persisten, sin embargo, algunos problemas tales como presiones inflacionarias, estrangulamientos en sectores clave y, principalmente, el reto de convertir el crecimiento alcanzado en desarrollo social.

Por ello, en el segundo bienio se da un cambio de énfasis en las prioridades, utilizando los recursos que se han obtenido del esfuerzo de ahorro interno y de las exportaciones de Pemex. Las prioridades ahora son: sector agropecuario y rural; bienestar social, con énfasis en educación, y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

5. OBJETIVOS NACIONALES

La estrategia seguida por la actual administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro grandes objetivos. Estos surgen del proyecto nacional y se fortalecen y apoyan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás.

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

6. BASES POLITICAS Y DE JUSTICIA

Los objetivos anteriores se desprenden de la filosofía política y del diagnóstico de la realidad actual. Para hacerlos viables, hay que vincular los propósitos con las bases políticas, de justicia y administrativas, en las que se apoya el Estado.

Al respecto, se considera que los propósitos y las acciones de la política interna, la política exterior, la seguridad nacional y la impartición de la justicia, contribuyen decisivamente a la viabilidad de las acciones que se proponen y, sobre todo, a su adecuada orientación.

La política interna de México se desenvuelve dentro de instituciones democráticas que, a su vez, se ven reforzadas por la vida política de la nación. La permanencia de las instituciones, el respeto a la norma constitucional, la participación organizada y consciente de los ciudadanos y fuerzas sociales, el cumplimiento de la legalidad electoral, la vigencia del pacto federal y del orden jurídico, el fortalecimiento del Poder Legislativo y del Judicial, la existencia de una comunicación social fluida, la política poblacional y la modernización de la administración pública son los componentes y propósitos de un sistema político viable, en proceso de modernización democrática.

La política exterior de México está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos en la misma soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacionales que deseamos para nosotros.

Las fuerzas armadas mexicanas están integradas orgánicamente a las instituciones del régimen. Su origen revolucionario es una marca permanente que configura su doctrina y organización interna, así como su relación con las otras

instituciones del Estado mexicano. En México, la vigencia de una Constitución que define la vía para alcanzar la justicia por el camino de la libertad, la propia modernización de las instituciones políticas y las respuestas del Estado, en su conjunto, a las necesidades de una sociedad en transformación acelerada, permiten la modernización de las instituciones militares, acorde a los principios filosóficos de nuestro proyecto nacional.

La impartición de la justicia contribuye a la realización del proyecto nacional y al desarrollo del país, al garantizar la libertad y la paz social. Seguridad y justicia no son bienes tangibles, pero forman parte indudable del grado de desarrollo de una nación. Por ello, se busca actualizar y revisar los instrumentos jurídico-administrativos que regulan las actividades de las instituciones vinculadas al sistema de justicia, sustituyendo las nociones coercitivas por el concepto de derecho social; promover el análisis y estudio de las estructuras y los procedimientos de las instituciones del sistema de justicia, destacando la modernización y agilización de los procesos agrarios; fortalecer la justicia administrativa; instrumentar jurídicamente las medidas de reforma administrativa del sistema y promover su difusión para que sean conocidas; racionalizar el uso de recursos materiales, físicos y humanos del sistema; promover la implantación de procedimientos adecuados de administración y desarrollo de personal en las instituciones competentes; impulsar el programa de desconcentración territorial de las unidades administrativas del sistema de justicia; transformar el derecho de acudir a los tribunales en una verdadera protección social, con sentido humanista.

7. ESTRATEGIA GLOBAL HACIA EL EMPLEO

La estrategia del Plan representa el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los cuatro objetivos globales. Parte de los axiomas básicos de la filosofía política y las condiciones específicas que determinan la historia, geografía y sistema político mexicano; economía mixta de mercado; sistema de derechos individuales y sociales; pluralismo político; tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular, y libertad cambiaria.

La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la economía para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia, y reconoce la fortaleza de la población y la riqueza de los recursos físicos del país. La estrategia se orienta fundamentalmente hacia el empleo; por ello no se persigue un crecimiento a cualquier costo, sino uno cuyo ritmo, si bien alto, no ponga en peligro su permanencia y su equidad. Se busca un crecimiento que, reconociendo la incertidumbre de la situación internacional, mantenga el equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades del país. Se apoya en los sectores productores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, articulados por la industria de bienes de capital, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la

estrategia. Por ello, su explotación y exportación estarán condicionados por las necesidades internas de la estrategia y de acuerdo a la capacidad de absorción de la sociedad. Además de los recursos provenientes del petróleo, la estrategia de financiamiento del desarrollo se basa en el ensanchamiento de las finanzas públicas, la generación de ahorro interno y la formación de capital. Se está instrumentando una política de desarrollo que se sirve del petróleo, y no una política petrolera de desarrollo.

En suma, la estrategia es el camino por el cual el país busca modernizarse y superar el reto de la marginación social, con un modelo propio. La estrategia apoya simultáneamente a los cuatro objetivos del Plan. Para lograr este propósito, se identificaron variables estrechamente ligadas a los objetivos y se fijaron metas para tales variables. Asimismo, se determinaron las políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales y sociales que, manejadas en forma coordinada, conducen al logro de las metas señaladas.

Veintidós políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público:

1. Fortalecer al Estado.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.

15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

16. Vincular la educación terminal —media y superior— con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.

17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.

19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.

20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.

21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

8. MARCO MACROECONOMICO

En el aspecto global se prevé una tasa de crecimiento del producto interno bruto de por lo menos 8% anual en promedio; las importaciones de bienes y servicios observarán un ritmo elevado, pero con tendencia decreciente, que en promedio sería de 20.8%. Las exportaciones de bienes y servicios alcanzarían una tasa de 14.4% anual en promedio, con una tendencia ascendente en las exportaciones de manufacturas.

Se estima que la evolución de los ingresos y egresos en cuenta corriente arrojará un saldo deficitario de magnitud inferior a 1% del producto interno bruto. Excluyendo los pagos netos a factores, se tendría un superávit en el trienio cuyo monto fluctuaría entre 1 y 1.5 por ciento del producto interno bruto.

La meta establecida para la inversión pública es de un crecimiento real de 14% anual en promedio, atendiendo a las prioridades planteadas en la estrategia; así, la asignación al sector agropecuario y desarrollo rural crecerá 22% real anual; la inversión en el sector transportes y comunicaciones crecerá a un ritmo de 18% anual; la asignación de inversión para el sector social crecerá 21%, y la del sector industrial, excluyendo el petróleo, crecerá a un ritmo de 17% anual. Esto, aunado a un ritmo de crecimiento de los gastos privados de inversión de 13% real, resultaría en un coeficiente inversión-producto en torno a 27% al final del trienio.

El consumo per cápita crecerá alrededor de 4.5% anual durante los próximos tres años, tasa que, de ser sostenida, significaría la duplicación del nivel de consumo por persona

en los próximos 15 años. Para el consumo público se ha fijado una meta de crecimiento de 7.5% real anual, lo que coadyuvará a incrementar el ahorro del sector público en 3.1 puntos del producto interno bruto respecto a 1979.

La evolución de los sectores, de acuerdo a las prioridades asignadas en la estrategia, se estima como sigue: el sector agropecuario-forestal crecerá a una tasa promedio de 4.1% real anual, tasa que supera la de la población y permite una mejoría en el empleo rural y en el nivel de vida en el campo; el producto interno bruto del sector industrial se considera crecerá a razón de 10.8% anual real. Dentro de este crecimiento el sector manufacturero crecerá a 10%, el sector de bienes de capital crecerá a 13.5%, con lo que entramos en el camino de una integración más avanzada de la estructura industrial del país; el sector de bienes socialmente necesarios y de consumo habitual en 8%, que duplica lo logrado entre 1970 y 1978; la industria química 9.7%, y el sector energéticos 13.1% anual; para el sector servicios en su conjunto, se prevé un crecimiento de 6.7%, con una tasa de 9.5% para el sector de comunicaciones y transportes, 7.8% para los servicios de esparcimiento y 6.7% para comercio.

Por lo que se refiere a la ocupación, se estima una generación de 2.2 millones de empleos, que implicaría un crecimiento promedio de 4.2% anual en el empleo, permitiendo absorber el incremento anual de 3.4% en la oferta de trabajo. Con esta absorción de mano de obra se reducirá, asimismo, el desempleo abierto y el peso relativo del subempleo, iniciándose el proceso de solución del problema ocupacional.

El logro de las metas anteriores requerirá de un esfuerzo coordinado en el manejo de los instrumentos de que dispone el Estado para orientar el desarrollo, así como de la acción responsable y conjunta de todos los elementos de la sociedad.

De ser así, la producción interna habrá logrado mantenerse en tasas superiores a 7% real por cinco años consecutivos (1978-1982), dando lugar a un crecimiento alto, cuya permanencia nunca antes se ha observado.

El sector agropecuario registraría en el sexenio una expansión promedio de 3.1% anual; por su parte, el sector industrial, en su conjunto, mantendría un ritmo de expansión de 9.7% en el sexenio.

El empleo, a su vez, crecería en alrededor de cuatro millones, lo que representa una generación superior a la lograda en los veinte años anteriores a 1976.

9. POLITICA DE GASTO

La política de gasto plantea como propósitos básicos una reorientación sectorial y regional del gasto hacia sectores y regiones prioritarias; propiciar un crecimiento lo más alto posible, compatible con una inflación decreciente; ser vehículo para promover la generación acelerada de empleo en un esquema de mayor racionalización del gasto y mayor eficiencia del mismo, y orientar el gasto de capital a eliminar los cuellos de botella y a impulsar las actividades productivas estratégicas.

La necesidad de contar con los recursos suficientes para apoyar la recuperación económica, generar empleos y contar con energéticos, exigió que, durante los primeros años de esta administración, se canalizara una parte creciente de la inversión total al crecimiento del sector petrolero, concentrando en él las inversiones. El buen éxito alcanzado en la perforación petrolera ha permitido adelantar la meta de producción de Pemex; ello significa que la inversión en el sector petrolero, si bien muy importante, ya no mostrará los altos crecimientos observados en los tres años anteriores; esto facilitará atender en mayor medida a otros sectores. Gracias a ello, la inversión en el sector agropecuario y de desarrollo rural aumentará su participación en el total de la inversión pública, para llegar en 1982 a 25%; el sector de comunicaciones y transportes podrá absorber alrededor de 15% de la inversión total; el sector de bienestar social, que incluye educación y salud, aumentará su participación para pasar a alrededor de 16.0% de la inversión total en 1982.

Las metas que se pretende alcanzar en materia de gasto público para el trienio 1980-1982 son las siguientes: lograr, en el corto plazo, un adecuado nivel de eficiencia en el ciclo presupuestario; de 1979 a 1982, el gasto presupuestal neto crecerá en términos reales 12% anual; el gasto de capital aumentará a una tasa promedio anual de 14%, de tal forma que los sectores agropecuario y desarrollo rural, pesquero, social y de comunicaciones y transportes tendrán aumentos anuales reales de 22, 25, 21 y 18 por ciento, respectivamente; en el sector industrial, la inversión pública en las áreas que no se refieren a energéticos crecerá rápidamente, dando mayor impulso a la industria de bienes de capital; en lo relativo a la asignación regional del gasto a través del Programa Integral para el Desarrollo Rural, los Convenios Unicos de Coordinación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, su incremento promedio será de 20 por ciento.

El gasto que constituye el consumo público crecerá alrededor de 7.5%, con prioridad dentro de los renglones que cumplen funciones de bienestar social, tales como salud y educación. Por otra parte, el gasto de operación de las empresas paraestatales, que tiene un efecto productivo directo, se incrementará a un ritmo de más de 11% al año. El incremento del gasto total presupuestal en educación será de 9% real anual, y el sector salud de 9 por ciento.

Para alcanzar estos propósitos, se dará mayor agilidad y oportunidad al ejercicio del gasto; se mejorará su control mediante una adecuada normatividad y contabilidad; se logrará mayor racionalidad en las compras; se redoblarán esfuerzos y perfeccionarán los mecanismos legales para desterrar las prácticas de corrupción y fijar responsabilidades de acuerdo con las leyes; se eliminará la dispersión y la atomización de la obra pública; se adecuará el gasto corriente a los planteamientos de la reforma administrativa; se continuarán eliminando los subsidios innecesarios; se promoverá la vinculación de la programación sectorial con la estatal; se coordinarán y programarán en forma integrada los mecanismos de apoyo al federalismo; recibirá especial atención el propósito de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, a través de los mecanismos de programación-presupuestación, bajo la responsabilidad de los sectores del Gobierno federal; además, se continuará con la reestructuración de servicios e

instituciones para mejorar la eficiencia de los sistemas paratales de servicios públicos.

10. POLITICA ECONOMICA GENERAL

Si bien el gasto público es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado, el logro de las metas y objetivos requiere del manejo coordinado de todos los instrumentos de política económica y social. A continuación se presentan los propósitos, metas y acciones relativas a los demás instrumentos de política económica general.

La política de empresas públicas se propone lograr que la operación de estas entidades se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una más eficiente administración de sus recursos físicos y financieros. Como metas, entre otras, se propone alcanzar una generación de ahorro del orden de 3.0% del producto interno bruto, y que sus ingresos crezcan, excluyendo Pemex, en 26%, lo que implica una política de precios y tarifas más activa.

La política tributaria se propone, continuando los esfuerzos ya realizados, avanzar en lograr una mayor equidad en los gravámenes entre personas, factores, sectores y regiones; reducir las deformaciones y aumentar la eficiencia y la producción; estimular el ahorro; coadyuvar a racionalizar el comercio exterior; neutralizar los efectos de la inflación sobre el sistema impositivo, y en especial las clases de menores ingresos; modernizar y simplificar los mecanismos de recaudación; dotar de mayores recursos al Estado, y actualizar las tarifas de ingresos no tributarios.

La política de estímulos fiscales continúa dentro del esquema ya propuesto. Este nuevo planteamiento está dirigido a fomentar la formación de capital y la generación de empleo, actuando directamente sobre los montos incrementales de inversión y ocupación; los estímulos se otorgan en función de la regionalización ya definida, con prioridad a la pequeña y mediana industria, bienes de capital y la de satisfactores básicos.

La política de deuda pública supone que la determinación de los montos de deuda externa se realizarán considerando la interacción de las diferentes políticas y la necesidad de financiar importaciones, liberar recursos al sector privado, menor déficit de cuenta corriente, y la necesidad interna de regulación de liquidez; se da prioridad al uso de recursos internos sobre los externos y se buscará diversificar fuentes de financiamiento interno y evitar financiamiento inflacionario; así como generar suficientes recursos para los demás sectores, con objeto de que se logren las tasas de inversión propuestas.

La política financiera continuará fortaleciendo el sistema financiero; se propone mantener la política de tasas de interés flexible, procurando mantener competitividad interna y externa y premiar la permanencia del ahorro; asimismo, se continuarán diversificando los instrumentos institucionales de captación bancaria y valores gubernamentales y el fortalecimiento del mercado de valores. Como metas, se busca incrementar la captación no monetaria en alrededor de 4.5 puntos del producto interno bruto; aumentar la canalización de crédito a sectores básicos, y evitar que el crecimiento de la oferta monetaria provoque liquidez redundante.

La política de comercio exterior busca vincular eficientemente la economía nacional con la internacional, racionalizar la protección, considerando no sólo al productor sino también al consumidor, y continuar la apertura gradual de la economía, en función de los objetivos internos; fomentar mediante programas permanentes las exportaciones y su diversificación; instrumentar una estrategia internacional para el comercio exterior y estimular el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres. Como metas se pretende mantener el déficit en cuenta corriente en una magnitud inferior a 1% del producto interno bruto para 1982.

La política de empleo ocupa un lugar prioritario en la estrategia del Plan Global. El trabajo es un derecho elevado a categoría constitucional por esta administración, que el Plan pretende coadyuvar a hacer efectivo. El Plan Global está orientado a la acelerada creación de empleos productivos y permanentes. Asimismo, se busca que todos los centros de trabajo que se creen, lo mismo que los ya existentes, representen un elemento que propicie la necesaria justicia al trabajador, manifestada en sus relaciones laborales, condiciones de seguridad, dignificación y desarrollo personal, que le aseguren, por lo menos, el acceso a mínimos de bienestar para él y su familia.

La política de empleo no sólo va dirigida contra la desocupación abierta, sino también al abatimiento del subempleo, meta que será alcanzada en el mediano plazo, a través de la política general de desarrollo. La consecución de los objetivos de empleo se logrará mediante el restablecimiento y la consolidación de altas tasas de crecimiento del producto y por el desarrollo acelerado de los sectores que proporcionen más empleos. Al tiempo que se amplía la capacidad del aparato productivo para absorber eficientemente la fuerza de trabajo, se desarrollará una política laboral que proporcione a todo trabajador la oportunidad de obtener una formación profesional, que facilite su ingreso al trabajo y que clarifique las necesidades actuales y futuras de personal calificado.

Para el período 1980-1982, se ha establecido como meta alcanzar un crecimiento promedio anual del empleo de 4.2%, logrando generar en conjunto 2.2 millones de empleos. Ello permitirá reducir la tasa de desocupación a 6.0% en 1982 y absorber a los nuevos trabajadores que ingresen al mercado de trabajo, disminuyendo así el peso relativo del desempleo. A estos propósitos se aplicarán todos los instrumentos de política económica, y atender con prioridad las actividades tradicionales en el ámbito rural y a los sectores marginados de las áreas urbanas; el impulso a empresas con alto potencial de empleo productivo, a través de la asignación del gasto corriente, así como el desarrollo de la mano de obra y en especial de la productividad.

La inflación es uno de los problemas más complejos de la sociedad. Su control se concibe como medio e instrumento y no objetivo autónomo. Es medio e instrumento para que no se deteriore la distribución del ingreso, para que no se interrumpa el crecimiento de la economía y para que no se impida la atención de las demandas sociales.

La política anti-inflacionaria busca lograr un mayor control y una tendencia descendente de la inflación, mediante acciones que incrementen la producción, particularmente la

de los bienes básicos; que solucionen los cuellos de botella; que hagan más eficiente y menos oneroso el sistema comercial, y que adecuen la demanda agregada a la capacidad productiva. No se puede atacar la inflación frenando la economía y la generación de empleo. Se enfrentará, en cambio, utilizando todos los instrumentos a disposición del Estado, preferentemente el fomento de la oferta interna y la productividad, modulando el crecimiento del gasto y acompañando su ritmo; asimismo, mediante una política comercial de enérgicas medidas para prevenir y combatir especulaciones y subsanando deficiencias regionales y temporales de oferta. La estrategia busca propiciar una tendencia gradualmente descendente en el ritmo de la inflación, reduciendo, como meta para 1982, el diferencial de la inflación interna con la externa a 4-5 puntos porcentuales.

La política tecnológica busca formar la base científica y tecnológica que permita sostener las prioridades productivas de bienes nacionales y sociales, el desarrollo de los sectores estratégicos y, de manera muy especial, el Sistema Alimentario Mexicano.

El sistema económico mexicano es mixto; por ello, el Plan Global es indicativo y concertado para el sector privado, al cual se le fijan directrices por medio de orientaciones generales, políticas específicas, estímulos que lo orienten y acuerdos que lo comprometan. La participación del sector privado en la consecución de los objetivos nacionales será tanto más fecunda cuanto más se adecue a las definiciones de la política económica del desarrollo que adopte la comunidad por medio de sus legítimos representantes.

11. POLITICA DE ENERGETICOS

La política de energéticos es una palanca básica para apoyar el cumplimiento de los objetivos del Plan. Se inscribe fielmente en la tradición reivindicadora de los recursos naturales de la Revolución mexicana, definiéndose sus acciones con estricto apego a los objetivos nacionales. En el ámbito externo la política de energéticos de México está expresada en el Plan Mundial de Energía, cuyo objetivo fundamental es asegurar la transición ordenada, progresiva, integral y justa entre la era de los hidrocarburos y la de los nuevos energéticos.

En el ámbito nacional la política de energéticos constituye un apoyo fundamental para el desarrollo de la industria, en especial la de bienes de capital, para el fomento de las exportaciones y para apoyar la desconcentración de la actividad industrial. Los precios internos de los energéticos se acercarán, en el mediano plazo, a los precios internacionales, manteniendo siempre un diferencial favorable al mercado interno como apoyo a la industria nacional. Se continuarán los esfuerzos de localización de los recursos y reservas de energéticos primarios, particularmente de fuentes diferentes a los hidrocarburos; se continuará la reorientación de la planta industrial hacia el uso de gas natural; la política de financiamiento del desarrollo se verá sustancialmente fortalecida mediante una adecuada política de precios internos, la que deberá atender el financiamiento del sector, el fortalecimiento de las finanzas públicas y deberá servir como apoyo a la racionalización del consumo y fomento a la industrializa-

ción; se dará impulso a la investigación y al desarrollo de tecnologías que ahorren energía, tanto para uso industrial como doméstico, dando énfasis especial a la difusión y a la adopción de las mismas.

El ritmo de explotación de hidrocarburos se ha determinado de acuerdo a los objetivos nacionales, en función de las necesidades de la política global de desarrollo y sobre la premisa de no rebasar la capacidad real de la sociedad para absorber eficientemente dichos recursos.

La plataforma de producción de petróleo que se ha definido, buscando armonizar la estructura del país conjugada con sus necesidades, responsabilidades y su situación coyuntural, quedará en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con un rango de flexibilidad de 10% para garantizar el suministro y la exportación, sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios.

La política de desarrollo es una política que se apoya en el petróleo, no es una política petrolera de desarrollo. Esto significa que se está buscando un crecimiento más equilibrado de la economía, para fortalecer el crecimiento armónico de sus diferentes sectores.

Para que la sociedad conozca cómo se administra la riqueza petrolera, se ha definido el monto de los recursos de los que dispondrá México por sus exportaciones de petróleo y gas natural y el uso que se hará del excedente petrolero. El total de recursos petroleros susceptibles para utilizarse para fomentar la inversión y el desarrollo del país, alcanzarán una magnitud de 931 600 millones de pesos en el trienio, recursos que representan 22% de los ingresos totales del sector público, al final del período.

De este total, se destinará alrededor de 32% de los mismos al programa de inversión de Pemex. El resto se orientará hacia las prioridades definidas, estimándose en la actualidad los montos y los ritmos de crecimiento que a continuación se especifican: hacia el sector agropecuario y el desarrollo rural se canalizará 25%, lo que permitirá lograr un crecimiento de la inversión pública en este sector de 22% real en promedio; el sector social recibirá un monto aproximado de 24%, con una proporción elevada en la educación; el sector de transportes recibirá 20%; al sector industrial (excluyendo Pemex) se canalizará 16% de los recursos, lo que hará posible que la inversión pública en sectores como electricidad, siderurgia, fertilizantes y otras industrias básicas, crezca sustancialmente; se apoyarán, asimismo, los programas de inversión de los gobiernos de los estados y municipios, con 15% del monto total.

12. POLITICA SECTORIAL

La política sectorial se basa en la premisa de que todos los sectores de la sociedad interactúan y se influyen recíprocamente. El Plan considera políticas de carácter sectorial que contemplan aspectos intersectoriales y, simultáneamente, su expresión regional y su contenido y valoración sociales. Señala, también, criterios orientadores con el objeto de estimular la generación de programas que incorporen a los sectores social y privado.

Se pretende recuperar el ritmo y el volumen de la producción agropecuaria, en particular la de bienes básicos, con el propósito principal de lograr la autosuficiencia en los subsistemas clave de la alimentación nacional y asegurar que los beneficios de la estrategia de desarrollo lleguen a la población más necesitada: la campesina. Se propone especialmente lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985.

El Sistema Alimentario Mexicano, en un programa intersectorial, integrará la producción, la distribución y el consumo de alimentos, y pondrá al alcance de los millones de mexicanos cuya alimentación es deficiente, una canasta básica recomendada de los mismos. Este Sistema constituye un programa que precisa objetivos, imputa responsabilidades, concierta acciones y finca compromisos. El esfuerzo se realizará en el área agropecuaria, en la pesca, en la industria de alimentos y en la tecnología alimentaria, así como en la comercialización y en la educación al consumidor.

Con el propósito de realizar ese esfuerzo, el Estado mexicano revitalizará la alianza con los campesinos y asumirá, compartida y solidariamente, los riesgos en la producción de alimentos; inducirá, por la vía de recursos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico para lograr aumentos en la productividad y fomentará una organización campesina que permita generar una dinámica productiva. La estrategia de desarrollo incluye la ampliación de la frontera agrícola, una mayor atención a las zonas de temporal y una integración con la industria a través del desarrollo de sistemas agroindustriales alimentarios.

La política pesquera se orienta a convertir a esta actividad en un pilar importante para lograr la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos de la dieta popular, generar empleos y divisas y promover el desarrollo regional. Recibe, por ello, recursos para inversión que crecerán en el trienio a una tasa de 25% anual, en términos reales.

El sector industrial se plantea como el sector de crecimiento más dinámico, con base en la producción de energéticos, y se reorienta a generar mayores empleos y hacia la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, especialmente los alimentos, así como a dar un gran apoyo a la pequeña y mediana industria. La estrategia tiene como propósitos adicionales desconcentrar territorialmente la industria, desarrollar ramas de alta productividad e integrar mejor la estructura industrial.

La actividad comercial es una tarea de utilidad insoslayable, estrechamente vinculada con el buen éxito de las nuevas orientaciones dadas a las demás actividades. La política de promoción y desarrollo comercial seguirá influyendo en la creación de una estructura comercial eficiente, que elimine a los intermediarios innecesarios y que sea capaz de atender las necesidades básicas de la población mediante una red integrada de sistemas de acopio, almacenes y centrales de abasto. El Estado reforzará su papel para garantizar el abasto de bienes básicos a precios reducidos, dentro del Sistema Alimentario Mexicano, orientando los subsidios hacia quienes es justo que los reciban y propiciando hábitos alimentarios que eleven el nivel nutricional de la población.

El sector turismo constituye una palanca importante para el desarrollo, principalmente en su aspecto regional, por la ocupación que produce, las divisas que genera y las oportunidades de recreación que se inscriben en la connotación del bienestar social que se persigue. El desarrollo turístico se orientará en mayor medida hacia el fomento del turismo interno, sin descuidar los programas destinados a la captación de divisas.

Está prevista una rápida expansión del sector transportes y una sensible mejoría en sus operaciones. Se ampliará la infraestructura carretera, se promoverá el transporte interurbano y se otorgará una alta prelación al transporte urbano colectivo, en reconocimiento a la importancia de un bien socialmente necesario: el tiempo. La participación de los ferrocarriles en el total del sistema será reevaluada, se fomentará el uso intensivo del transporte combinado y se fortalecerá el transporte colectivo.

Desde un punto de vista cuantitativo, las tasas de crecimiento propuestas significan un mayor ritmo de actividad de la economía, con respecto al crecimiento histórico de los últimos 30 años, y también un crecimiento mayor al que tendría la economía de no modificar sus pautas de desarrollo. Lo anterior, que es un esquema ambicioso, pero factible, permitirá corregir la estructura productiva de bienes y servicios del país, actuando sobre los incrementos, ya que se sentarán las bases para duplicar la capacidad actual total de la economía en un plazo de ocho años.

13. POLÍTICA REGIONAL

La política regional se orienta hacia la solución integral de los problemas causados por la forma y cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica.

Actualmente, la actividad económica presenta una distribución territorial desigual. El desarrollo económico reciente se ha plasmado en una organización especial polarizada, caracterizada por una excesiva concentración urbana en tres áreas metropolitanas y por una gran dispersión de la población rural.

En este sentido, los lineamientos de planeación regional se orientan, por un lado, al control del crecimiento desmedido de áreas como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey y, por otro, al fortalecimiento de ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras.

Los objetivos específicos de la política regional son: promover un crecimiento regional equilibrado, a través de la desconcentración de actividades y recursos en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades; fortalecer el federalismo, a través de una mayor participación de las entidades federativas en la promoción del desarrollo, así como impulsar una relación más equitativa entre la Federación y las regiones del país, mediante el fortalecimiento de convenios entre la Federación y las entidades federativas; inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo, y encauzar, dentro

del marco del respeto irrestricto a la libertad, los flujos migratorios hacia ciudades intermedias.

Para la consecución de estos objetivos se cuenta con varios instrumentos: la inversión pública, que busca propiciar la satisfacción de los mínimos de cobertura de servicios públicos necesarios para el adecuado desarrollo de los centros de población de las zonas más desprovistas, estableciendo regiones prioritarias, jerarquizando la asignación de recursos orientados al desarrollo urbano y al fomento de la desconcentración socioeconómica; la política de estímulos fiscales, que representa un eficiente incentivo para la relocalización de actividades económicas fuera de las zonas ya densamente pobladas; una política de precios de los energéticos, que favorece las zonas prioritarias; una política de transporte, que apoya la descentralización de la actividad económica mediante el rediseño físico y tarifario del sistema, así como una desconcentración administrativa, que induce la descongestión de los grandes centros de población.

Fortalecer los Convenios Unicos de Coordinación mediante los cuales se resumen congruentemente todas las acciones parciales que cada estado pueda tener con la Federación, convirtiéndolos gradualmente en verdaderos Convenios de Desarrollo; la planeación del desarrollo estatal, que busca que las acciones realizadas por la Federación en la asignación de recursos tenga su contraparte a nivel estatal; un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que traduce los objetivos sectoriales de la economía en metas ubicadas tanto en el tiempo como en el espacio, y un Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que permita el ordenamiento y control del crecimiento y desarrollo de la capital del país.

14. POLITICA SOCIAL

El fin último de la política de desarrollo es el desarrollo social, entendido como un proceso de transformación de la riqueza nacional en un factor de justicia. Si bien el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el desarrollo social, éste es condicionante del crecimiento, en la medida en que le marca ciertas pautas y lo reorienta hacia la satisfacción de necesidades sociales.

El capítulo de Política social se apoya en los distintos niveles del Plan Global, traduciendo objetivos y estrategias en metas, lineamientos y programas específicos, que a su vez se complementan con las acciones de política de gasto, económica, energética, sectorial y regional.

La preocupación más apremiante de la Política social es lograr una eficaz y eficiente movilización de recursos públicos, privados y sociales, para proporcionar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en demandas efectivas, sobre la base de la realización de los derechos sociales consagrados en nuestras leyes. El empleo, propósito y consecuencia del Plan, es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social, y un medio para redistribuir ingreso y acceder a prestaciones sociales, destacando la relación entre la satisfacción de necesidades esenciales y la generación de empleo, con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir simultáneamente.

Con base en el diagnóstico global y sectorial, se advierte que las carencias se relacionan con problemas ocupacionales, de distribución del ingreso, y las pautas demográficas de concentración y dispersión en el territorio nacional. Además, la desigual concentración del ingreso ha contribuido a deformar la estructura de la demanda, del tal forma que el mercado interno se ha expandido sin reflejar adecuadamente las necesidades de la mayoría de la población.

El Plan incluye, dentro de sus objetivos, el logro de mínimos de bienestar; estos son niveles de consumo que se deben generalizar a toda la población para cubrir sus necesidades básicas y que, en la medida que se cubran las deficiencias más apremiantes, se puedan mejorar de forma homogénea, ampliando la disponibilidad de bienes y servicios básicos que los satisfacen. Se plantea avanzar de forma escalonada hacia la igualación en los niveles de bienestar para toda la nación, aprovechando lo que se ha logrado hasta ahora y atendiendo los rezagos más urgentes de la comunidad, con especial énfasis en alimentación y nutrición. Con el Sistema Alimentario Mexicano, a partir de la ubicación precisa de las necesidades nutricionales, se identifican los bienes y servicios básicos que se deben impulsar, y por tanto la organización de la producción agrícola y pesquera más idónea.

El Plan establece la interrelación estrecha de la satisfacción de las necesidades esenciales y la creación de empleos, con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir simultáneamente.

Los componentes de la política social: poblacional, educativa, de salud y seguridad social, habitacional, de alimentación y nutrición, laboral, de organización y participación social y de atención a marginados urbanos y rurales busca responder a las necesidades de una nueva escala productiva y de empleo y de un bienestar más amplio para toda la población.

La política poblacional tiene la meta de disminuir el crecimiento demográfico a 2.5% en 1982 y a 1% para el año 2000, con una distribución más racional de la población en el territorio. Todo con vistas a elevar la calidad de la vida. Cabe aquí recordar que el próximo X Censo de Población y Vivienda a celebrarse el día 4 de junio nos dará el perfil de nuestro cuerpo social y mayor información para seguir actuando en la tarea de transformación social.

El sector educativo se propone impulsar la educación universal básica de diez grados en 1982 y vincular el sistema educativo con los nuevos requerimientos del sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como elevar la calidad de la educación, mejorar el nivel cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo.

La política de salud y seguridad social se aboca en el Plan a ampliar la cobertura a las zonas marginadas rurales y urbanas, a consolidar los avances logrados en la esperanza de vida y a preservar y mejorar la calidad del ambiente. La política habitacional ha fortalecido los organismos e instituciones relacionados con la vivienda y está creando las facilidades para que todos los sectores incrementen su participación en la construcción de vivienda y en la dotación de

servicios, dando énfasis a la autoconstrucción, la regularización y legalización de la tierra y la promoción de obras de infraestructura básica.

La política nutricional se guía por el Sistema Alimentario Mexicano, como un programa de planificación integral en materia alimentaria, que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos, donde se identifican las necesidades alimentarias diferenciadas de la población más pobre del país y se promueven canastas básicas para las zonas geográficas críticas.

La política laboral parte de una concepción integral del hombre como autor y beneficiario de su acción individual y colectiva. Los objetivos laborales rigen la política de empleo, en condiciones dignas y de justicia, mediante acciones de protección al poder adquisitivo del salario, del consumo popular, el fomento cooperativo, la organización social para el trabajo, el establecimiento de un sistema integral de administración de la política laboral, la recreación popular y la elevación cultural de los trabajadores.

El Plan recoge y proyecta la vigorosa acción que se ha emprendido para atender la marginalidad extrema mediante amplios programas para mejorar la salud rural, abastecer de bienes básicos a las zonas marginadas, promover la habitación campesina, construir caminos rurales, proporcionar educación, alimentación y capacitación a niños de comunidades dispersas y crear empleos permanentes en la tarea de reforestación del país.

15. POLITICA DE SALARIOS, PRECIOS, UTILIDADES Y FISCO

La política de salarios, precios, utilidades y fisco es la expresión distributiva del Plan. En la definición de esta política convergen los principios filosóficos del Proyecto Nacional, la relación del Estado con la sociedad y sus fuerzas organizadas y los instrumentos de política económica y social que inciden directamente en el reparto de la riqueza pública, del ingreso y de los beneficios sociales.

Lo esencial de la política de salarios, precios, utilidades y fisco, es la configuración de acciones que puedan conducir a aumentar, en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

La definición de principios se da dentro de una estructura política en la que existe una alianza de gran significado entre las instituciones políticas y el movimiento obrero organizado.

La política se propone lograr un comportamiento equilibrado entre utilidades y salarios, haciendo concordantes los incrementos en la demanda y el estímulo a la producción, a fin de reducir las presiones en los precios, aumentar el poder adquisitivo de los salarios y permitir, al mismo tiempo, un estímulo suficiente para que las empresas generen los bienes y servicios necesarios. Dentro de este esquema, se mantendrán avances en la adecuación de la recaudación fiscal con criterios que graven equitativamente la verdadera capacidad de pago de las personas y de las empresas, sin olvidar la

eficiencia económica y la incidencia fiscal en el trabajo, el consumo, el ahorro, la inversión y el empleo.

En este contexto, la política en cuestión continuará orientándose al objetivo de mejorar la distribución del ingreso, contribuir a lograr una tasa declinante de inflación, estimulando, al mismo tiempo, la reinversión de utilidades, para ampliar la capacidad productiva y el empleo. Esto implica buscar un delicado balance que permita conciliar los intereses de los distintos factores de la producción entre sí, con los grandes objetivos nacionales, buscando proteger los salarios y regular los precios y, a través de ello, modular razonablemente las utilidades.

No existe un instrumento único que pueda lograr todos los propósitos planteados simultáneamente, sino que serán resultado conjunto de una serie de acciones, destacando las que se refieren a:

La protección al salario:

- Los aumentos de ingreso se determinarán de forma tal que se aumente el poder adquisitivo de los salarios, propiciando que los beneficios del crecimiento y la productividad lleguen a la clase trabajadora, con el fin de lograr justicia distributiva
- Proveer de capacitación a los trabajadores
- Control de precios de los productos básicos y mecanismos de costos-precios
- Fortalecer y difundir el establecimiento de tiendas sindicales
- Prestaciones sociales
- Apoyo fiscal
- Participación de utilidades
- Créditos para apoyar consumos populares
- Organización social
- Aumento en la oferta de bienes básicos
- Mejora en los sistemas de comercialización
- Orientación y protección al consumidor

De modulación de utilidades:

- Aumento de la competencia mediante la apertura gradual y selectiva de la economía
- Acciones fiscales
- Estímulo a la reinversión
- Evitar alzas especulativas
- Control de prácticas monopólicas

De regulación de precios, fortaleciendo la política anti-inflacionaria:

- Control de precios de los productos básicos para impedir elevaciones injustificadas
- Importaciones selectivas
- Regulación, a través de la Conasupo, de la comercialización de productos básicos

De acciones fiscales:

- Apoyo a los salarios reales mediante las deducciones en el impuesto sobre la renta
- Continuación de los programas de revisión de las em-

presas y organismos paraestatales con objeto de mejorar su eficiencia

- Reorientación de los subsidios para que estimulen la producción de lo que el país requiere y el consumo de quienes los necesitan
- Continuación de la revisión y actualización de los precios y tarifas del sector público
- Programas de aumento de eficiencia y productividad en el gasto público en general, tanto en el sector central como en el paraestatal.

16. PERSPECTIVAS

El proceso de planeación en México no se inicia ni se agota con la elaboración del presente Plan. Este no es la etapa final sino un paso intermedio de una tarea ardua y compleja que requiere el concurso activo de toda la comunidad. El Plan Global de Desarrollo es un corte en la situación de dicho proceso. El Plan acota deliberadamente sus metas y acciones al año de 1982 porque es la expresión de un plan de gobierno y, como tal, se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad de la presente administración.

En 1980 están ya suficientemente delineados los retos que el país enfrentará los próximos veinte años. México se encamina a ser un país con una gran población cuyas crecientes necesidades hay que atender, una estructura predominantemente industrial y urbana, una mayor capacidad de intercambio con el exterior y requerimientos tecnológicos y de organización cada vez más complejos.

Si la comunidad es capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, se esperan tasas de crecimiento del producto del orden de 8% real, en promedio anual, durante los próximos veinte años. Esto implicaría alcanzar en el año 2000 un producto interno bruto real cinco veces superior al actual y triplicar el producto per cápita en dicho lapso.

El tamaño relativo de la economía cambiaría sustancialmente. En 1978 el producto interno de México fue casi 23 veces inferior al de Estados Unidos, pero de mantenerse en la trayectoria esperada, el múltiplo disminuiría a diez veces en el año 2000, medido a precios constantes. En comparación con Canadá e Italia, cuya respectiva producción interna resulta actualmente tres veces superior a la de México, la brecha sería de sólo un tercio para el año 2000. En relación a España, que en la actualidad tiene una economía 50% superior a la nuestra, dentro de dos décadas será inferior en casi 20% a la mexicana.

El cambio en la estructura productiva asociado a esta trayectoria significaría que, a principios del próximo siglo, la producción industrial representaría 45% del total de bienes producidos internamente, frente a 30% de la actualidad, lo cual caracterizaría claramente al país como una economía industrial.

De mantener el crecimiento económico en tasas del orden de 8%, hacia el año 2000 se habrán logrado crear 20 millones de empleos, lo que significa duplicar los creados hasta este momento, y será posible el acceso a mayores niveles de bienestar, para cada vez más amplios grupos de la

población, cumpliéndose así las expectativas señaladas en el Programa Nacional de Empleo.

A partir de la acción multisectorial y la movilización de recursos de la sociedad, se contará con un sistema educativo mejor integrado a las necesidades del desarrollo, en el que el analfabetismo virtualmente desaparecerá; en materia de salud y seguridad social, se ampliará su cobertura a todos los mexicanos, operando desde una sola estructura organizativa. En cuestiones de vivienda, mejores condiciones ocupacionales y de ingreso permitirán cubrir las necesidades habitacionales de cada grupo social. En lo que toca a alimentación y nutrición, la política de empleo, combinada con un desarrollo rural y agroindustrial adaptados a una estructura de demanda más acorde con las necesidades básicas de la población, permitirá erradicar la desnutrición de nuestro país y mejorar las condiciones alimenticias para todos los mexicanos.

Estos pronósticos no constituyen ejercicios utópicos, sino proyecciones de las posibilidades reales de la nación, que nos permiten optimismo y confianza frente a tareas demandantes que cobran así mayor sentido y proporción. Permiten ponderar diversos desempeños económicos para perseverar con base en nuestro propio modelo, en las tareas de eficiencia y fortalecimiento nacional. Las perspectivas favorables de México son amplias, el esfuerzo que exigen es también vasto, pero existe una relación justa en lo que se debe hacer y lo que se puede lograr.

Es conveniente insistir en que queremos ser más prósperos para ser más justos. Pero no esperaremos la llegada de la prosperidad para iniciar la ruta de la justicia.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que ahora se presenta, no es una panacea, no es un mapa acabado de precisión que nos lleve mecánicamente a los objetivos, ni es un catálogo de respuestas a todas las preguntas posibles.

La conclusión de la formulación del Plan Global, si bien es un avance, es el inicio de un nuevo período que demanda mayores esfuerzos.

Es preciso depurar las técnicas y la organización de la planeación misma. Precisar los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas que establece el Plan, acendrar las modalidades en sus diferentes instrumentos, concretar con mayor detalle la interrelación de los distintos programas y acciones y depurar las técnicas de análisis, previsión y evaluación.

La tarea central es ahora instrumentar el Plan en los próximos tres años. En ese lapso concluye la responsabilidad del presente gobierno. No se puede ofrecer más allá de lo que permite el esfuerzo concentrado circunscrito a un período dado. Pero tres años sumados a la primera mitad de esta administración, son tiempo suficiente para imprimir al país una nueva dirección y dejar establecidas las bases firmes sobre las que descansará el desarrollo ulterior del país.

En el tomo II del Plan Global de Desarrollo se presenta una versión más amplia de la política sectorial, así como una exposición del Modelo Económico "Programa" que sirvió para sistematizar el comportamiento de los agregados macroeconómicos. También se anexan gráficas y cuadros que amplían el panorama socioeconómico del Plan Global de Desarrollo. □