

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 — 1988*

Introducción

Secretaría de Programación y Presupuesto

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

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

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

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

El Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores

social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia.

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

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

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

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

1. La Planeación en México

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

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

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

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

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

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

El análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, permiten también identificar una serie de deficiencias que es necesario corregir. Resulta clara la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendan los programas de mediano plazo que lo desagreguen y detallen; vincular más estrechamente los contenidos del Plan 125

con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la Administración Pública; asegurar compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, a fin de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la política regional del Plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México; y por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales y movilizándolo en torno a los objetivos nacionales.

2. Consulta popular durante la campaña presidencial

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

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

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

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

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

3. Sistema Nacional de Planeación Democrática

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

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

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

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

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

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

“Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

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

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Finalmente, en el Artículo 28 se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin restarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización; se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los foros serán instancia permanente de participación social en la planeación y continuarán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, a través de programas anuales. Durante la primera fase de sus actividades, los foros reflejaron la pluralidad social y política de la comunidad nacional, así como la demanda de una mayor participación en las decisiones y en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y los programas, además de la disposición ciudadana para entablar diálogos y compromisos con el gobierno. Muestra de ello fue la captación de más de 10 mil documentos y ponencias de los diversos grupos sociales y la activa participación de los representantes de los diferentes partidos políticos, de las organizaciones obreras, campesinas y populares; diputados y senadores; empresarios; especialistas; profesionistas; miembros del sector académico e intelectual; jóvenes; estudiantes, amas de casa y ciudadanos en general.

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

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

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

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

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

También hubo una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país; en este sentido, los diversos grupos sociales opinaron en favor de regionalizar los servicios de salud, así como los de educación básica y normal; lograr mayor participación de las autoridades locales en los procesos de empleo, capacitación, adiestramiento y productividad; descentralizar el manejo de la flora y fauna silvestres; formular programas coordinados en materias urbana, agrícola, ganadera e industrial, que equilibren el crecimiento de las regiones en que se ubican los centros turísticos; orientar la capacitación rural para que las comunidades campesinas tengan un mayor control de sus procesos productivos, consoliden el desarrollo de su organización social e incrementen su productividad; terminar con el rezago agrario y otorgar seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia de la tierra.

En las relaciones socioeconómicas que tienen mayor incidencia sobre el aparato productivo, se propuso apoyar el desarrollo de las empresas pequeña y mediana, así como elevar la capacidad de supervisión y dirección de las mismas; fomentar las agroindustrias; unir esfuerzos para que el gobierno y los sectores social y privado fomenten la producción local de instrumentos y equipos que

hasta hace poco se importaban y limiten el consumo de bienes provenientes del exterior a lo estrictamente necesario para la producción prioritaria, y el mantenimiento del nivel de empleo; considerar la utilización de las tecnologías existentes en el país antes que importarlas en forma indiscriminada; diversificar los productos de exportación, reduciendo el peso relativo del petróleo; impulsar el desarrollo de la petroquímica y aprovechar íntegramente el gas natural extraído en las zonas productoras; considerar la investigación básica aplicada y el desarrollo tecnológico como áreas de carácter prioritario y estratégico, y crear un sistema de transporte que responda a las necesidades del país.

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

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

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

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

Asimismo, la consulta se ha extendido a los estados. Respetando su autonomía, se ha propuesto a sus gobiernos el diseño y promulgación de leyes estatales de planeación, el establecimiento de sistemas de planeación democrática y la instalación de foros estatales, en los que participen los grupos locales. Como parte de este proceso, la Federación ha firmado con cada estado el Convenio Único de Desarrollo para posibilitar la coordinación de acciones. La incorporación del sistema financiero a los procesos de programación y el esquema de planeación adoptado son las bases para que, al tiempo que se desconcentren los recursos y se descentralicen las funciones, se aumente la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, para responder oportuna y eficazmente a las demandas de la población.

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

En la consulta popular no sólo se ha escuchado a la sociedad, sino que también se le ha informado. 131

Se ha hecho patente la necesidad de que los grupos sociales fortalezcan sus organizaciones, con objeto de que el planteamiento de sus demandas y su participación en la ejecución de las acciones se realice con mayor orden y representatividad.

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

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

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

5. Contenido del Plan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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