

La planeación en México

MIGUEL DE LA MADRID H.

NOTICIA

Se publica a continuación el texto del discurso pronunciado por el Secretario de Programación y Presupuesto en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, el 8 de septiembre del año en curso. El título es de la Redacción de Comercio Exterior, la cual también hizo pequeñas modificaciones editoriales.

TEXTO

Nos reunimos ahora, precisamente, en un momento significativo para México por los esfuerzos de conducción ordenada del desarrollo económico y social, a los que nos ha convocado y que dirige vigorosamente el Presidente de la República.

El presidente López Portillo ha dicho recientemente que nos asomamos al mundo para entenderlo mejor y para comprendernos mejor a nosotros mismos. De ahí la utilidad de un simposio internacional donde confluyen distintas experiencias nacionales de planeación y donde se examinará también la relación de esta técnica con la conformación de un orden económico internacional más justo.

Con este simposio conmemoramos la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, precisamente en el momento en el que está en marcha la construc-

ción de un moderno sistema nacional de planeación. El intercambio de ideas y experiencias entre los ponentes y comentaristas, la discusión teórica y el análisis comparativo enriquecerán seguramente nuestras perspectivas.

México es un país con herencias de reciedumbre nacional y popular que conforman sus instituciones, su cultura y su proyecto nacional. Es un país que ha tenido que ganarse en cada momento su viabilidad e independencia, construyendo un Estado, una sociedad, una economía, una cultura y un sitio propio en la comunidad internacional.

La Ley sobre Planeación General de la República de 1930 es parte de esa tradición. Su momento internacional fue la crisis de 1929, y recogía la preocupación revolucionaria de usar el poder del Estado para impulsar en forma ordenada el proceso del desarrollo nacional.

Por razones históricas y por convicción, México ha optado por un modelo de desarrollo que busca la construcción de una sociedad democrática en donde la justicia se alcance por el camino de la libertad. Nuestra opción, ha señalado el presidente López Portillo en su IV Informe de Gobierno, se expresa ahora en un esfuerzo totalizador en el Plan Global de Desarrollo. Nuestro país se concibe así en un esquema de largo plazo, que rechaza la improvisación y crea la plataforma para aprovechar el enorme potencial con que contamos.

El camino recorrido para llegar a crear la necesidad, la conciencia y la factibilidad de la planeación ha sido largo y tiene sus raíces en el movimiento de la Revolución de 1910. En nuestra Carta Magna se incorporaron las demandas populares del movimiento revolucionario y se dio base para el establecimiento de la futura estructuración social y económica del país. Quedó constitucionalmente establecida una nueva concepción de los fines del Estado, el condicionamiento de la propiedad privada al interés público, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases de una economía mixta, la defensa de los derechos de obreros y campesinos y el dominio de la nación sobre sus recursos básicos, como condición necesaria para la afirmación de nuestro ser nacional.

Nuestra Constitución es a la vez historia, ley y plan. Cuando hablamos de la necesidad de la planeación, recogemos aspiraciones plasmadas en la Constitución y que se expresan incipientemente en la primera Ley de Planeación. Los esfuerzos por sistematizar la planeación nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental, aunque la concepción e instrumentación de esta necesidad han ido variando.

En 1930 se trataba, principalmente, de realizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional.

El Plan Sexenal de 1934-1940, del Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Adoptado por el Gobierno, permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron. La aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo son menciones suficientes para demostrar la influencia de aquel documento en la vida nacional.

El Partido de la Revolución Mexicana elaboró el segundo Plan Sexenal, que si bien representó algunos avances conceptuales en las técnicas de planeación, tuvo realmente escasa operatividad, por las circunstancias económicas generadas por la segunda guerra mundial. Sin embargo, algunas de sus orientaciones se vieron realizadas, tales como la promulgación, en 1943, de la Ley del Seguro Social y el establecimiento del sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas.

A partir de entonces, los diferentes gobiernos fueron avanzando más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, originalmente dependiente de la Presidencia de la República, que propuso un Programa de Inversiones Públicas para el período 1954-1958 que fue ejecutado en buena medida. Por primera vez, en esa ocasión,

se programaba con base en un esquema de contabilidad nacional.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se elaboró en cumplimiento de los acuerdos de la Carta de Punta del Este, con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

En 1965, una comisión intersecretarial *ad hoc* de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que estableció directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este Plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970 y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años.

Estos documentos se usaron como guías internas de la política gubernamental y no fueron publicados. En estos ensayos se realizaron avances técnicos importantes y se formaron profesionistas especializados.

En el período 1970-1976 se registraron avances significativos en el establecimiento de unidades de programación sectorial en las diferentes dependencias del Gobierno federal para propiciar el enfoque participativo en la planeación del sector público federal.

En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

Hoy, bajo la dirección del presidente López Portillo, la tarea de planeación adquiere la mayor relevancia y se ha convertido en un estilo de gobierno. El esfuerzo sistemático de ubicar las decisiones cotidianas en un marco congruente se inicia desde su discurso de toma de posesión y avanza sustancialmente con la introducción de la reforma administrativa y la elaboración de los planes sectoriales y estatales.

La posibilidad del anhelo histórico de la Revolución mexicana de construir una nación libre, justa y soberana se amplía sustancialmente cuando el potencial de los recursos de México se utiliza en un marco congruente y ordenado. En un país social y económicamente denso y complejo, la planeación del desarrollo no es ya una mera opción administrativa o técnica, sino necesidad ineludible de gobierno.

El esfuerzo totalizador del Plan Global de Desarrollo, que no significa la conclusión de un proceso sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad, rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones y se convierte en un programa integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social. Partiendo de los principios de filosofía política gestados en nuestra Revolución, plasmados en la Constitución de 1917, enriquecidos por los movimientos populares de los últimos cincuenta años y con la filosofía del presidente López Portillo, se precisó y actualizó el modelo de país que nos permite la congruencia de las acciones con estos principios básicos.

De los principios políticos fundamentales reiterados por el Plan, y con base en un diagnóstico socioeconómico y en las acciones y resultados del trienio 1977-1979, se señalan los objetivos fundamentales de la política de desarrollo: independencia, crecimiento con empleo y una mejor distribución del ingreso para, de ahí, establecer las bases de la política interior, la exterior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia. La estrategia fundamental gira alrededor de la consecución de una mayor generación de empleos y para ello se reorientan las políticas macroeconómicas generales y se definen las políticas sectoriales, con base en los avances programáticos del proceso de planeación. Capítulos especiales merecen la política regional y de desarrollo urbano y los elementos constitutivos de la política social, para cerrar con una definición conceptual de una política de salarios, precios y utilidades, que representa el cierre de congruencia entre los aspectos económicos y sociales de la política de desarrollo.

Los principios de filosofía política que configuran el proyecto nacional, los objetivos generales y la estrategia global, son elementos fundamentales y permanentes dentro de la experiencia actual de planeación. Hay que reconocer, sin embargo, que las metas, como cuantificación y ubicación en el tiempo y en el espacio de los propósitos globales, así como el manejo de los instrumentos de política económica y social, están sujetos a constante revisión. En un mundo en transformación acelerada, de grandes incertidumbres internacionales, y dada la complejidad de nuestro país, no podemos asfixiarnos con metas rígidas o instrumentos inflexibles.

Estos tendrán, por ello, que ser revisados permanentemente y así lo considera el Plan, como instrumento de creación libre y continua, en el que los elementos estructurales de congruencia se conjugan con metas y objetivos flexibles.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación llevará, sin duda, varios años. Sin embargo, como ha señalado el presidente López Portillo, es ya irreversible: la planeación representa el camino para convertir las expectativas de hoy en sus soluciones, la manera de concebir el país en el largo plazo, superar la improvisación y la política de la circunstancia y del solo instinto, para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirvan de manera auténtica al desarrollo nacional.

La planeación está en marcha, siguiendo el camino de la concertación por la vía participativa y democrática, a partir de los planes globales, sectoriales y estatales, hacia la visión integrada que permita alcanzar los objetivos nacionales, a través de proyectos armonizados.

Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados. En la esencia de la función gubernamental está el identificar objetivos rectores para los esfuerzos nacionales, en términos de normas, instituciones, organización y acciones en materia económica, política y social.

En tanto proceso cultural, que forma una mentalidad presente con conciencia de futuro, la planeación recoge, en

México, la filosofía constitucional que alimenta el espíritu de su Artículo 3o: su aspiración democrática, entendiendo a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; su aliento nacionalista "en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura", y, asimismo, su carácter humanista, al robustecer "el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, con convicción del interés general de la sociedad".

La planeación plasma la voluntad colectiva de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; constituye una técnica que se aplica a la modificación consciente de la realidad conforme a un esquema de valores sociales y, por ello, es un proceso fundamentalmente político. En la medida en que en su integración participan los diferentes grupos sociales y se concilian intereses opuestos, se van alcanzando equilibrios que sustentan el desarrollo general. La planeación económica y social significa no sólo un acto de racionalización y justicia por parte del Estado, sino también la voluntad soberana de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

En el mundo moderno la planeación se convierte cada vez más en un instrumento fundamental para los países, tanto de economía centralizada como de economías mixtas y los de corte preponderantemente capitalista, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo.

La planeación es ya un imperativo, no sólo por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas de su población, sino para racionalizar las condiciones de la competencia internacional.

En el momento actual los estados nacionales se ven en la necesidad de conjuntar sus esfuerzos de planeación para evitar que en el ámbito mundial sean las grandes empresas transnacionales las que, buscando únicamente su interés y beneficio, dicten las reglas y la orientación del comercio mundial.

La planeación en México, como lo ha señalado el presidente López Portillo, requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dados nuestra estructura política y jurídica y nuestro sistema económico. Es por ello que, si bien se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado, como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

La acción obligatoria se circunscribe al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece por la vía de convenios entre la Federación y los estados, para respetar la distribución de competencias que establece nuestro sistema federativo; la inducción de comportamientos económicos de

la comunidad, mediante el uso de un amplio instrumental de políticas del desarrollo de que dispone el Estado mexicano, y la concertación, a través de convenios libremente aceptados por Gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.

El Plan Global es, por ello, de alcance nacional y no sólo restringido al Gobierno. Persigue conjuntar, democráticamente, los esfuerzos de todos los grupos sociales para orientar los recursos nacionales hacia el beneficio colectivo.

En él se establecen una metodología y un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos que permiten inducir, de los propósitos, estrategias de acción; de las prioridades, políticas, y de las alianzas, compromisos. El Plan del presidente López Portillo define cuatro grandes objetivos nacionales:

- 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 de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a 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.

Mediante la consecución de estos objetivos estaremos haciendo realidad el imperativo de transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

El Plan Global constituye la base de un sistema organizado de intenciones y compromisos. No sustituye responsabilidades; respeta las competencias sectoriales y regionales, a las que corresponde el desglose pormenorizado de los objetivos y metas, la instrumentación de éstos en programas de acción y la ejecución coordinada de las actividades.

No es el Plan una panacea ni se asegura su cumplimiento por el hecho de su promulgación; requiere vencer inercias y corregir desviaciones; necesita del trabajo perseverante y organizado de todos los sectores de la nación mexicana. Ciertamente, el aspecto más arduo de los procesos de planeación es el de su ejecución.

En el Plan se recoge y sistematiza la política de desarrollo que está en ejecución desde el inicio de la administración del presidente López Portillo. Así, considera las acciones emprendidas en los tres primeros años de gobierno y conforma para los tres restantes un programa eficaz que implica ofrecer, a todos, opciones viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos sectores de la sociedad.

En el ámbito del Gobierno federal destaca la integración de los Programas de Acción del Sector Público que, a partir de una concepción integral y trascendiendo la esfera del ejercicio presupuestal, ubican los objetivos y metas de cada

uno de los sectores programáticos en un esquema de acciones específicas e interrelacionadas, derivadas de todos los instrumentos de que se dispone para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores. La ejecución de estos programas anuales se ve enmarcada y fortalecida por una organización administrativa en proceso de reforma y por los foros de comunicación y consulta del Ejecutivo Federal, tales como los gabinetes especializados y las comisiones intersecretariales.

Gran importancia tiene, dentro de la instrumentación y construcción del Sistema Nacional de Planeación, conseguir que las políticas postuladas en el nivel nacional se traduzcan en resultados en el nivel regional. Para ello, se están concertando Convenios de Desarrollo entre la Federación y los estados, partiendo de los Convenios Unicos de Coordinación que, en sus primeras etapas, han cubierto principalmente programas de obras públicas.

Se logra la inducción a través de los instrumentos de política económica o de actos de autoridad, mediante los cuales se orientan, se promueven, se regulan, se limitan o se prohíben las acciones de los particulares en los procesos económicos y sociales para propiciar su congruencia con los objetivos nacionales de desarrollo.

Cumplir en los próximos dos años con las propuestas de la estrategia global requiere de la participación solidaria y comprometida de toda la comunidad nacional. Por ello, se confiere gran importancia a la concertación de acciones con los sectores social y privado, avanzando en el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, consulta y concertación.

La construcción del Sistema Nacional de Planeación está afinando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales. Igualmente, se están revisando los aspectos normativos, administrativos y metodológicos del proceso de planeación, desde la información hasta el desglose de las prioridades en metas, acciones, recursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y en el espacio, conforme a un sistema metodológico matricial.

La concepción general del gobierno del presidente López Portillo ha dado cauce a las energías nacionales, promoviendo una reforma social que nos permite, en un proceso de cambio planeado, alcanzar con firmeza los principios políticos fundamentales de la Revolución mexicana.

Tenemos la seguridad de que este foro, al que concurren destacados funcionarios y especialistas, nos permitirá comparar experiencias y encontrar ideas estimulantes en el análisis de la planeación y en su vinculación con el desarrollo social.

El diálogo abierto que este simposio propicia, con la colaboración constructiva y amistosa de nuestros distinguidos invitados de otros países, enriquecerá nuestras ideas y nos ayudará a desarrollar mejor nuestros esfuerzos en el proceso de construcción de un sistema nacional de planeación moderno, sistema que conduce al cumplimiento organizado, solidario y eficaz de los grandes objetivos de la nación, cuyo fin último reside en la realización de la libertad, la justicia y la dignidad entre los hombres. □