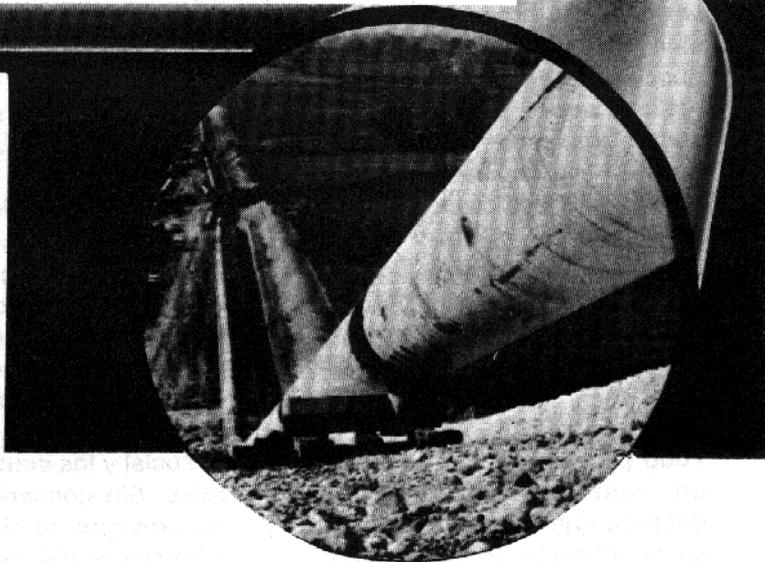




PLANEACION Y PROYECTO



NACIONAL

Por: Carlos Salinas de Gortari

En una reunión en la que las distintas aportaciones habrán de girar en torno a la discusión del proyecto nacional, parece muy oportuno precisar el concepto y referirlo a la historia mexicana y a las características actuales del desarrollo social.

De ahí que esta presentación esté dividida en cuatro partes. En

la primera se hará referencia al concepto de proyecto nacional y a sus características en México. En la segunda parte se destaca el desarrollo de la planeación, como uno de los instrumentos básicos que tienen las sociedades modernas para avanzar en la realización de sus propósitos últimos. En la tercera parte se presentan algunos de los principales resultados

de la estrategia económica y social actual, como expresión de las orientaciones en la instrumentación del sistema de planeación, y como práctica actual derivada del proyecto nacional. Al final, se presentan algunas consideraciones generales.

** Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Economistas. Guadalajara, Jal. Mayo de 1981.*

1. Proyecto Nacional

Un proyecto nacional representa la propuesta de acción global que se desprende de una historia, una concepción general y una disposición social.

Un proyecto no es una predicción hecha a partir de las tendencias que se observan en una realidad social, sino que representa una toma de posición frente a esa realidad. Para que el proyecto sea nacional debe ser legítimo, resultar de un diagnóstico y un análisis crítico general, y que cuente con los medios para ser traducido en práctica política.

Todo proyecto nacional tienen un sustento cultural, una doctrina que orienta la acción. En el contexto de las sociedades contemporáneas, y especialmente en épocas de incertidumbre internacional, cuando incluso países con gran potencial económico pierden su viabilidad política y social, la legitimidad ha de contemplarse en su sentido más amplio.

La legitimidad de un proyecto nacional se ve determinada por varios elementos, dentro de los que destacan los hechos sociales que configuran su historia; la normatividad vigente; la participación ciudadana y dentro de ella, en forma especial, el aspecto electoral; y los señalamientos de las principales organizaciones sociales o políticas.

Es por ello que un proyecto nacional expresa una tradición, y

en México una tradición revolucionaria; expresa asimismo a las fuerzas sociales y políticas reales y las aspiraciones de la sociedad.

No hay una legitimidad de un proyecto nacional distinta a la que expresara la historia, la Constitución, el resultado elector y la participación de las fuerzas sociales, pues un proyecto diferente sería simplemente una utopía.

En tanto concepción global, los procesos y las preguntas de los que parte la integración de los distintos contenidos del proyecto nacional, requieren responder a una visión en la que se conjuguen los momentos económicos, políticos, de estructura social y los contenidos culturales. Sin concepción general, un proyecto se diluye en diagnósticos empíricos y soluciones parciales, o en enunciados retóricos.

Respecto a los contenidos del proyecto, éstos no pueden ser limitados sólo a un programa de política económica o a una estrategia de desarrollo, sino que comprendiendo estos elementos, incluyan fundamentalmente todo el espacio social en su conjunto, destacando los aspectos económicos, los políticos y los culturales.

Finalmente, la concepción sobre el Proyecto Nacional requiere estar articulada a su aplicación, es decir, a los procesos de la práctica política. De ahí que no puedan dejarse de lado la referencia a los medios con que se cuenta, o la definición estratégica de los medios que hay que crear para lograr su

aplicación. Al hablar de medios necesariamente se está haciendo referencia a las fuerzas de la sociedad, ya sea a los recursos con que cuenta y que puede movilizar, así como a su capacidad de aglutinación y de orientación convergente. Pero también, y esto es conveniente resaltarlo, la práctica no sólo se da en la gran concepción sino que tiene que estar referida a las formas específicas de acción, a la participación directa de los distintos sectores de la sociedad y al cumplimiento de las responsabilidades de la administración pública. Con lo cual la idea del proyecto nacional queda asociada a las formas de participación política de una sociedad, a la organización del Estado, a su formación y al desarrollo de sus instrumentos específicos de acción, entre los que destaca la conformación de un sistema de planeación.

Un sistema de planeación es un medio del Estado para hacer avanzar un proyecto nacional.

La Constitución de 1917 contiene un proyecto nacional que integra al nuevo Estado Mexicano, actor y rector del proceso de desarrollo; define las orientaciones filosóficas que recuperan lo mejor de nuestra historia y recoge los anhelos de las mayorías; establece las bases que configuran las estructuras de un gobierno viable; y propone formas de relación del gobierno con la sociedad que conducen a la democracia. El proyecto nacional planteado entonces, y que a lo largo de la historia del país ha venido siendo ratificado por las mayorías nacionales, busca y logra la congruencia entre sus elemen-

tos filosóficos, las estructuras de gobierno y su relación con la sociedad. La Constitución propone asimismo alcanzar la justicia por el camino de la libertad y enfrentar las enormes carencias a partir de una democracia que beneficie a las mayorías, conciliando a los contrarios y sosteniéndose con el consenso.

El avance del proyecto nacional mexicano no se obtiene, sin embargo, por la inercia, ni sus efectos redistributivos se logran a través de un mero crecimiento económico. Es necesario conducir el proceso por medio de acciones deliberadamente planeadas y conscientemente ejecutadas e imprimirle al cambio un contenido eminentemente social. Los avances realizados por nuestro país a partir de la etapa institucional del desarrollo mexicano fueron muy importantes pero también implicaron insuficiencias sociales notorias. En el esfuerzo por hacer efectivos los postulados de justicia y libertad ha sido necesario, dentro de nuestro proyecto original, revitalizar los procesos políticos y económicos de la nación, para que, con una nueva orientación de contenido social, nos acerquen con la rapidez necesaria y la congruencia indispensable a la realización de este proyecto.

2. Desarrollo de la planeación

México es un país con una vasta herencia de contenido nacional y popular que conforma sus instituciones, su cultura y su proyecto nacional. Cuando se destaca la necesidad de la planeación se recogen aspiraciones plasmadas en la Consti-

tución de 1917 y que se expresaron, aunque incipientemente, en la primera Ley de Planeación. A partir de ahí, los esfuerzos por sistematizar la planeación nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental de los regímenes revolucionarios, aunque el mismo concepto de instrumentación de esta necesidad ha ido variando.

Los esfuerzos realizados en materia de planeación han puesto énfasis en diferentes aspectos del proceso, donde su fundamentación política hasta sus aspectos estrictamente operativos, en atención a las necesidades coyunturales y estructurales.

Así, en 1930 se trataba principalmente, de realizar un inventario de recursos para planear la cuenta pública; en 1934-40 se pasa a la formulación de planes ligados a grandes reformas sociales. Esto permitió al Estado una clara plataforma de orientación política y social de los procesos de desarrollo, y las acciones efectuadas en ese período muestran la influencia decisiva de la planeación en los cambios estructurales que se produjeron entonces.

En los años cuarenta y cincuenta se avanzó en la programación de la inversión pública y se tuvieron experiencias importantes a nivel regional por medio del desarrollo de las cuencas hidrológicas. Destaca sobre todo la labor realizada por la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, y que operó con gran eficiencia al ligar labores de programación y presupuestación.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64, se formuló para superar presiones recesivas. Sus objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

En 1965, una Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70, 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.

En el período 1970-76 se registraron avances significativos en el establecimiento de las 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.

Es, sin embargo, hasta la presente Administración, bajo la dirección del Presidente José López Portillo, que la tarea de Planeación ha adquirido la mayor relevancia y se ha convertido en un estilo de gobierno. Se ha aprovechado toda la experiencia acumulada en ejercicios anteriores, y, además, se ha

enriquecido el concepto de la planeación del desarrollo integral. Esta Administración, concibe a la planeación no sólo como un instrumento que guía un proceso político ni tampoco como el manejo de la inversión pública, sino como una herramienta necesaria para acelerar el proceso de cambio social en función de objetivos políticos socialmente válidos, derivados de un modelo de país que es producto de nuestra historia.

Ante la crisis más severa de los últimos tiempos, como fue la de mediados de los setenta, el Presidente López Portillo planteó, desde el 1o. de diciembre de 1976, una Reforma Social para actualizar y proyectar los principios básicos de la Revolución Mexicana que conforman nuestro proyecto nacional. Puso como instrumento para alcanzar aceleradamente dicho proyecto una concepción de la planeación integral, participativa, democrática y de contenido eminentemente social.

Integral, porque abarca todos los aspectos de la Sociedad (económicos, administrativos, legislativos, sociales y políticos); porque incluye todos los instrumentos con que cuenta el Estado; y, porque señala que las acciones serán *obligatorias* para el gobierno federal, y además, *deberán coordinarse* con los estados soberanos y municipios libres, y *deberán concertarse e inducirse* con los sectores social y privado.

Participativa, porque busca incorporar al proceso a todos los grupos de la Nación: abarca a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y a

los representantes de los sectores social y privado.

Y *democrática*, porque las decisiones se toman considerando la voluntad de las mayorías y respetando las disidencias y la *opinión de las minorías*.

En este esquema, la planeación se ha venido sujetando a propósitos de claro contenido social; como instrumento que es, su utilidad depende, no tanto de su congruencia interna, como de su compatibilidad con los principios socialmente válidos. Por ello se ha afirmado, con razón, que se ha venido realizando "la planeación del desarrollo y no sólo la del crecimiento". Ello ha implicado la atención a los procesos de producción y distribución como elementos que sirven para alcanzar propósitos socialmente superiores. Es conveniente reiterar que se planea para fortalecer la independencia del país; para generar suficientes empleos para la población que lo demanda, en un medio de vida digno; para lograr un crecimiento alto y sostenido, y para mejorar la distribución del ingreso. Es así como la planeación es un medio para alcanzar un fin superior: la justicia social, atendiendo en forma equilibrada los distintos aspectos del desarrollo.

En este contexto el Sistema Nacional de Planeación (SNP) queda definido por el conjunto de relaciones tanto políticas, como normativas, administrativas y técnicas que existen entre las dependencias, instituciones y grupos sociales que participan en el proceso de planeación, desde la formulación de planes y programas, hasta la

instrumentación, control y evaluación de los mismos.

Durante el actual gobierno, las tareas de conceptualizar, construir y consolidar el SNP se han apoyado en tres elementos básicos: la metodología, la estructura institucional, —administrativa y normativa— y el proceso mismo de la planeación. En estos tres elementos se han dado avances sustanciales.

El diseño de la *metodología* y su perfeccionamiento gradual constituyó uno de los primeros y más importantes avances y permitió la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD).

Por lo que respecta a la *estructura institucional*, los avances se han dado en dos frentes: en lo administrativo, se puso en marcha la Reforma Administrativa, que se inició con la adecuación del marco jurídico que da orden a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y que definió las grandes orientaciones que guían las tareas de la planeación en México.

En el aspecto normativo se han promulgado una serie de leyes, decretos y acuerdos que integran el marco legal básico de la planeación. Destacan: La Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Deuda Pública, la de Fomento Agropecuario y la de Obra Pública, así como los Decretos Aprobatorios del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y de los planes de Desarrollo Urbano, de Turismo, de Pesca, de Desarrollo In-

ustrial, de Desarrollo Agroindustrial, de Fomento Cooperativo, el de Desarrollo Urbano del D.F., y del Programa de Energía, y los decretos de los Convenios Unicos de Coordinación.

En lo que se refiere el *proceso de planeación*, la formulación y la instrumentación del PGD y de los planes sectoriales y estatales constituyen un avance considerable. Ello ha permitido ampliar la capacidad de diagnóstico y pronóstico de la realidad socioeconómica mediante el manejo adecuado de los instrumentos de política económica y social. A este respecto destaca la utilidad del Sistema de Cuentas Nacionales que permite contar con información más acorde con la actual estructura económica.

El Plan Global es una parte importante del Sistema Nacional de Planeación que ha ido desencadenando procesos y acciones que ayudan a integrar el sistema*. Asimismo, los planes y programas sectoriales en ejercicio han contribuido a consolidar el Sistema Nacional de Planeación. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el Sistema Alimentario mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo

* Para una presentación detallada de la forma como se instrumentó el Plan Global, a raíz de su publicación, véase el documento El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, SPP, Febrero, 1981.

Pesquero, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Programa Nacional de Fomento Cooperativo, el Plan Nacional de Comercio, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Energía, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

Asimismo, destacan los diferentes planes estatales que están haciendo posible una mayor coordinación entre la Federación y los Estados, dándole vigor al federalismo.

La etapa de instrumentación de planes y programas se ha venido realizando a través de cuatro vertientes buscando asegurar la aplicación cabal de la estrategia de desarrollo. Estas vertientes son, como se señaló anteriormente, obligación, inducción, coordinación y concertación.

Los avances logrados en cada una de estas vertientes coadyuvan a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación en su conjunto. La *vertiente obligatoria* se refiere al ámbito de acción del sector público. Esta se ha reflejado en acciones y estrategias específicas de sectores prioritarios. La integración inicial del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982 (PASP) constituye un destacado esfuerzo sistemático para la instrumentación operativa anual de la vertiente obligatoria.

En este momento, y en su concepción más amplia, el PASP es el instrumento operativo anual básico que integra todos los as-

pectos programáticos, instrumentales y espaciales, en las áreas de política sectorial, regional y global y que refleja, a nivel anual, las acciones necesarias para instrumentar la estrategia del PGD.

La *vertiente de inducción* se refiere al uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas para orientar las actividades de los sectores social y privado hacia las metas y los objetivos del Plan Global. La instrumentación del Plan en esta vertiente se ha apoyado en el diseño y ejecución del presupuesto de 1980 y en la formulación del presupuesto de 1981, que reflejan las metas y lineamientos del Plan en montos presupuestales ligados a programas sectoriales prioritarios en cada sector. De igual manera, los demás instrumentos macroeconómicos como son las políticas de empresas públicas, tributaria, de estímulos fiscales, de deuda pública, financiera, de comercio exterior y de empleo, se expresaron en montos congruentes con las metas y objetivos del Sistema Nacional de Planeación.

La instrumentación de las estrategias intersectoriales: SAM, Productos Básicos, Productividad, Capacitación, Puertos Industriales y Atención a Marginados, si bien se apoya en acciones obligatorias, coordinadas y concertadas, conlleva también un elemento importante de inducción de comportamientos, mediante el manejo de diferentes instrumentos, como son: política de precios, estímulos fiscales, financieros y credi-

ticios, la decisión de compartir riesgos, entre otros.

En el caso específico del SAM, los mecanismos de inducción, aunados a las acciones en las otras vertientes, están dando resultados positivos y significativos en la producción.

La vertiente de coordinación se refiere a la relación del sector público con los Estados para trasladar la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación al ámbito regional. En este contexto, se han emprendido una serie de acciones de gran alcance, tales como la transformación del Convenio Único de Coordinación de un mecanismo de transferencia de recursos en auténtico convenio de desarrollo; el establecimiento de organismos responsables de la coordinación de las acciones del sector público en zonas con problemas específicos (COPLAMAR y CODEF); y la creación de los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES).

La vertiente de concertación se refiere a la fijación de compromisos entre el sector público por un lado y los sectores social y privado por el otro, para que sus acciones se orienten hacia el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

En la economía mixta que caracteriza el país, el Estado Mexicano —que por razones históricas y por mandato constitucional, es el rector del proceso de desarrollo— participa con inversiones directas en diversos campos considerados como estratégicos, y los sectores social y privado promueven múltiples

campos de la actividad económica nacional. En este contexto la existencia de una visión programática para la concertación de acciones —que sume voluntades y compromisos vinculados a los objetivos y las estrategias del Sistema Nacional de Planeación— constituye un instrumento auxiliar de congruencia entre los propósitos nacionales y particulares.

Baste señalar —como ejemplo de los logros alcanzados en la vertiente de concertación— la creación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial y sus subcomisiones especializadas que han constituido foros de concertación. En ellos, el Estado, sin delegar la facultad de conducir el proceso de desarrollo, propicia la conjunción de esfuerzos al establecer visiones compartidas de mediano plazo sobre actividades industriales prioritarias, y compromisos para superar y conducir la producción, el empleo, y maximizar la contribución de la actividad industrial en el desarrollo económico nacional.

La Reforma Administrativa indujo al inicio del Sistema Nacional de Planeación, y ahora continúa apoyándolo.

Por otra parte, el proceso de reforma económica emprendido por la presente Administración también ha revitalizado los instrumentos de política económica y social a disposición del Estado, con el fin de aumentar —en el marco de congruencia que le permite la planeación su eficacia y eficiencia para la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Han sido sustantivos los avances en materia de gasto público, empresas públicas, política tributaria, estímulos fiscales, política financiera, política de comercio exterior, política de empleo y política de ciencia y tecnología. También son notorios los avances en las políticas sectoriales donde destaca la política agropecuaria, industrial, de comercio, turismo y comunicaciones y transportes. Se enfatiza, asimismo, el cambio deliberado de la ubicación de la actividad económica y de los grupos sociales en las regiones del país.

Estas políticas han ido avanzando de acuerdo a la estrategia señalada en el programa de desarrollo introducido desde diciembre de 1976 y sistematizado ahora en el Plan global y en los diferentes planes y programas sectoriales.

3. Principales resultados

La definición y puesta en práctica por el Presidente López Portillo de un Sistema Nacional de Planeación, ha permitido la ejecución ordenada de los compromisos enunciados, le ha dado cauce al esfuerzo solidario de amplios grupos de la población y ha mantenido —a todo lo largo del proceso— su congruencia con los principios históricos emanados de nuestra revolución social.

La planeación, sin embargo, puede ya empezar a evaluarse por sus resultados. Estos están a la vista; los propósitos de la estrategia del Presidente López Portillo se están cumpliendo. Nuestro proyecto nacional avanza y se fortalece.

Contar con un Sistema Nacional de Planeación tiene un doble significado, que es conveniente destacar: en primer lugar, ha permitido a México sortear con mayor éxito un periodo mundial de incertidumbre y de crisis externa de gran magnitud.

En segundo lugar, y no menos importante, el SNP permite que la enorme oportunidad que significan los crecientes recursos del país, tanto los humanos como los naturales (energéticos, mineros, etcétera) se utilicen para elevar en forma sostenida el bienestar de los mexicanos. El hecho de que esta Administración haya contado, desde su inicio, con una definición clara de la política de desarrollo y haya especificado el modelo de país y los medios para lograrlo, ha coadyuvado a hacer realidad los propósitos y a darle viabilidad a las metas.

Los resultados de estos años no se derivan del azar o de las circunstancias fortuitas. Son producto de la acción sistemática y deliberadamente planeada, claramente orientada hacia propósitos de contenido social. También se reconoce que han surgido tensiones y problemas nuevos y otros que se han agudizado en el camino. Los avances en la consolidación del sistema de planeación permiten ir identificando sus soluciones, siempre en el contexto de los grandes objetivos nacionales de desarrollo.

Los avances logrados en la consecución de los objetivos trazados por la estrategia de desarrollo de esta Administración son sustanciales, sólo destacaremos los principales.

Se ha logrado revitalizar la economía en un marco de conciliación entre la libertad y la justicia, principio esencial de la filosofía de la Revolución, que se refleja en la generación de empleos en forma dinámica y en condiciones dignas. La solución al problema del desempleo se considera la piedra angular de la estrategia nacional.

Se ha promovido un crecimiento económico alto y sostenido, que se justifica en la misma medida en que se generan empleos y condiciones dignas y justas de vida. Así se transforma el crecimiento en desarrollo social.

Se han generado más de 2.8 millones de empleos en los cuatro años de esta Administración. En este contexto destaca la industria de la construcción, el comercio, la agricultura, las manufacturas y el gobierno en todos sus niveles.

Se está logrando un crecimiento de los ingresos promedio de los trabajadores como resultado de los esfuerzos por proteger el nivel de vida de las mayorías. Si bien el salario mínimo, concebido como límite inferior y no como tope, ha disminuído en términos reales, los ingresos promedio se situán por encima de ese nivel. Dado el acelerado crecimiento del empleo, se observa que los que antes ganaban salario mínimo ahora están superando rápidamente dicho monto. Por otra parte, están ganando el salario mínimo aquellos que antes se encontraban en condiciones de subempleo y que ahora, en forma creciente, disfrutan de un empleo y de un salario permanentes.

Se ha avanzado también notablemente en la provisión de mínimos de bienestar —alimentación, educación, salud y vivienda— a las mayorías nacionales.

En este sentido, sobresale el aumento significativo en la disponibilidad de alimentos, que entre 1975 y 1980 creció 16% en términos per cápita, no obstante la caída de la producción agrícola en 1979.

En educación, los esfuerzos realizados permiten ahora que 23 millones de personas estén incorporadas al sistema educativo en el ciclo 1980-1981. Ya se está haciendo efectivo el derecho a la educación primaria a toda la población que lo demanda.

En cuanto a salud y seguridad social, los diversos sistemas amparan a más del 50% de la población, lo que significa un incremento de cobertura de 4.7 millones de beneficiarios en 1980 y de 20 millones en los últimos cuatro años.

Desarrollar acciones múltiples para atender los problemas derivados de la marginación implica reconocer que las injusticias que aún subsisten en el país, no se superan ni se resuelven con un simple devenir económico libre, sino con un esfuerzo deliberado de planeación del desarrollo.

Los avances en materia de empleo y bienestar demuestran que fue acertada la decisión de impulsar el crecimiento, no por sí mismo, sino como una condición para hacer realidad esos propósitos de contenido social.

El crecimiento del PIB mantiene el ritmo logrado en los años anteriores, y evoluciona dentro de lo señalado por el Plan Global como promedio para el trienio 1980-1982: 8%. Esto no tiene precedente histórico ni en lo cuantitativo, ni en lo cualitativo, por la reorientación que se le está imponiendo al aparato productivo y distributivo.

Este crecimiento alto y sostenido se ha apoyado en una fuerte expansión de la capacidad productiva. La inversión como proporción del producto interno alcanzó, en 1980, el 26.5%, cifra nunca antes observada. Esto constituye un elemento decisivo para que el desarrollo social que estamos experimentando se mantenga sobre bases firmes y perdurables.

Las nuevas Cuentas Nacionales permiten determinar que en el aspecto sectorial destaca la recuperación del sector agrícola en 1977 y 1978 (con crecimientos reales de 10.3% y 6.3%, respectivamente), aunque en 1979 debido a factores meteorológicos a la producción del sector disminuyó. En 1980 su crecimiento, de acuerdo a cifras preliminares, fue de 7%, recuperando el sector su dinamismo gracias a la estrategia integral de apoyo al campo, ahora en ejecución. Asimismo, se ha logrado una reorientación del sector hacia áreas de temporal y se ha avanzado sustancialmente en materia de organización.

En el sector industrial se ha logrado dinamizar el sector y se ha avanzado en la reorientación del aparato productivo. En 1980, la tasa observada fue in-

ferior a la de 1979. sin embargo, este fue un fenómeno localizado en ciertas ramas manufactureras como la textil y la del cuero, Excluyéndolos el sector manufacturero creció a un ritmo similar al de 1979.

En materia de pesca, se ha logrado casi duplicar la captura obtenida en 1976, llegándose a 4 millones de toneladas.

En el sector comercio se ha avanzado en la distribución de productos básicos y se ha revisado el marco jurídico para evitar la especulación, el abuso y las prácticas monopólicas.

En turismo destacan los avances en el turismo social y el aumento en el volumen de turismo nacional.

En materia de comunicaciones y transportes se ha buscado superar los rezagos y se inició el cambio estructural en el sector. Se logró que el sector superara, durante 1977-1979, la tendencia observada en 1960-1976.

El reconocimiento objetivo del notable dinamismo del desarrollo mexicano no nos impide ver sus problemas y sus riesgos. Estos deben ser afrontados como retos que renuevan la voluntad de transformación y la decisión de continuar en la estrategia definida desde diciembre de 1976.

El elevado ritmo de expansión de la economía de los últimos años y el cambio estructural que se le está imprimiendo, hicieron aflorar una serie de desequilibrios que se seguirán combatiendo. Los problemas más

urgentes son la inflación, los cuellos de botella y el escaso dinamismo de las exportaciones no petroleras. Estos no pueden enfrentarse desde una perspectiva parcial que atribuya causas simples a fenómenos complejos y que, por lo tanto, intente resolverlos con medidas aisladas del actual contexto económico y desligados de los objetivos y propósitos sociales que persigue la estrategia global de desarrollo.

Más aún, de ellos no puede inferirse que en la economía se está repitiendo el ciclo depresivo ocurrido a mediados de la década de los setenta, ya que las condiciones objetivas son radicalmente diferentes; en primer lugar, el clima de armonía y solidaridad en el que se desenvuelven las actividades de la Nación, fundamenta la confianza en la potencialidad del país y abre amplias perspectivas para su futuro desarrollo.

En segundo lugar, destacan elementos económicos que también son sustancialmente diferentes: por una parte, la inversión pública y privada realizada durante 1978-1980 facilitan un incremento importante en la capacidad adicional de oferta de la economía que permite, con esfuerzos perseverantes, crecer a tasas de cuando menos 8%. Por otra parte, existe una demanda efectiva apoyada por los aumentos en el empleo y en la masa salarial que es suficiente para traducir la capacidad de oferta en producción efectiva, a la tasa y en la dirección planeada. Finalmente, el monto y el dinamismo del déficit de la balanza de pagos, si bien son problemas que se es-

tán combatiendo, no son ya un limitante del crecimiento económico.

4. Consideraciones finales

Para la realización de nuestro proyecto nacional, la planeación es cada vez más una necesidad insoslayable. No se trata ya de ejercicios de planeación meramente económicos y en unos cuantos sectores, con metas rígidas e instrumentos inflexibles, situación que caracterizó la experiencia de planeación de varios países europeos o del Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. Se está ahora, en presencia de una nueva concepción de la planeación, en la que los planes no se sujetan a una decisión centralizada, ni se pierden en lineamientos generales que no afectarían la acción de las fuerzas del mercado. Frente a nuevos problemas, nuevas concepciones.

La planeación, se ha dicho ya, es un instrumento que se orienta a transformar la realidad social y en ese sentido es un proceso fundamentalmente político. De ahí que los planes sean cada vez menos un catálogo de programas de inversiones y se conviertan en verdaderos pro-

gramas de gobierno, dentro de los cuales las variables económicas se ubican en el contexto de la realidad política y se sujetan al logro de objetivos de contenido eminentemente social. En este nuevo enfoque de la planificación, la concepción, elaboración e instrumentación del Plan, son tan importantes como el Plan en sí. Este es un medio para la negociación política y su discusión por parte de los distintos grupos que integran la Sociedad, permite que ésta comente abiertamente sus preferencias y sus opciones para el presente y para el futuro, incrementando su identificación con el Plan.

En este contexto, México no se sustrae a la nueva concepción de la planeación. La planeación en México es más que un plan: se apoya sobre todo en principios filosóficos y políticos, históricamente establecidos y permanentemente refrendados.

La elaboración, publicación e instrumentación del Plan Global fortalece nuestro sistema de planeación, en el cual se recogen los planteamientos de los principales grupos de la sociedad; se pone en marcha el esfuerzo y el trabajo de un gobierno que labora en equipo; se ins-

trumenta con carácter obligatorio para el sector público, coordinado para los estados y municipios, inducido mediante los instrumentos de política económica y social y concertado con los sectores social y privado. Ni el Plan, ni el Sistema Nacional de Planeación son una panacea; requieren del concurso y la participación activa de los miembros de la sociedad, y ha de conducirse en la libertad, convirtiéndose en instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación.

Con la planeación buscamos acercarnos más rápida y eficientemente al logro de los objetivos nacionales de independencia, empleo, crecimiento y distribución del ingreso.

Finalmente, es conveniente reiterar que el carácter instrumental de la planeación no sustituya la responsabilidad del Estado o la expresión de los intereses de los distintos grupos en la sociedad y mucho menos elimine sus diferencias. Sin embargo, en la medida en que avancemos con paso firme y dirección clara en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, coadyuvaremos a hacer efectivo el Proyecto nacional derivado de la Revolución de 1910.