

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982*

Presentación e introducción

Abril de 1980

Secretaría de Programación y Presupuesto

Presentación

El presidente José López Portillo ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana. Esta reforma se ha manifestado en tres vertientes: la reforma política, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma administrativa, que adecua las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo; y la reforma económica que, a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar, que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar más decididamente en el arribo a una sociedad igualitaria.

Instrumento primordial de este proceso de reforma es la planeación del desarrollo. El nivel alcanzado por el país, la creciente complejidad de sus problemas y la multiplicidad de mecanismos y acciones, determinaron al Ejecutivo a emprender un esfuerzo de racionalización para organizar y capacitar al gobierno en la orientación más precisa del rumbo de la República, de acuerdo con las aspiraciones colectivas.

Este Gobierno —ha reiterado el Presidente de la República— habrá de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. Planear es consubstancial a la naturaleza humana, implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos; precisa también razón para la congruencia entre fines y medios y, finalmente, voluntad para perseverar en la consecución de los propósitos.

La planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político.

En la concepción del Ejecutivo, arraigada en los valores nacionales, la planeación ha de conducirse en la libertad y ser decisión democrática.

La planeación, así caracterizada, es un vehículo para el avance democrático del país, en la medida en que ofrece una definición explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de los programas y las acciones. Acerca al ciudadano y a los distintos sectores de la sociedad al conocimiento de las tareas del gobierno y abre la posibilidad de hacer más intensa la relación entre

éste y la sociedad, en torno a prioridades y propósitos de beneficio general. La equidad y la racionalidad de la acción pública son condición necesaria para impedir la injusticia, la improvisación y el dispendio; permiten ampliar la participación política y la vigencia de los derechos sociales.

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

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

La orientación política y la metodología configuraron, desde el 1o. de diciembre de 1976, la parte sustantiva de la planificación. El discurso de toma de posesión, las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a esa visión programática. A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales, que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad. El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizan ahora en este Plan Global de Desarrollo, que presenta el gobierno a la comunidad.

En el proceso de elaboración de este documento se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudiaron con la mayor atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, en general, las opiniones de las fuerzas productivas. Se revisaron los principales estudios sobre los temas incluidos dentro del documento y se compararon, finalmente, las técnicas, características y resultados de diversos planes vigentes en otros países en los que ya existen sistemas de planeación en operación. Todo ello, para recoger las experiencias más útiles a los propósitos del Plan.

Con apoyo en los planes sectoriales y una comunicación constante con todos los sectores del gobierno federal, se compararon diagnósticos específicos, propósitos y acciones. Cabe resaltar el esfuerzo realizado por cada uno de los sectores para avanzar en la construcción de un sistema nacional de planeación.

Mención especial amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias.

La elaboración del Plan puso en contacto a los funcionarios encargados de la planeación en todos los sectores de la administración pública y estrechó la relación con quienes desempeñan tareas operativas. Así, se pudo lograr que el presupuesto de 1980 quedara ya vinculado a los lineamientos del Plan y que la función de evaluación dispusiera de mayores elementos.

El Plan es, por lo tanto, un corte en la situación de avance del sistema de planeación. Ello es así, porque contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los

aspectos sectoriales y espaciales. Asimismo, muestra el avance logrado en la formulación de planes sectoriales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.

Una evaluación de la situación que guarda el sistema nacional de planeación, a pesar de sus evidentes avances, nos lleva, sin embargo, a reconocer la necesidad de continuados esfuerzos y tareas complementarias. Se requiere, a partir de las definiciones conceptuales y de las metas agregadas propuestas en el Plan, proseguir en las tareas de precisar, con mayor detalle, los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas señaladas, las modalidades de sus diferentes instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones y, sobre todo, perseverar en la organización y eficiencia de los esfuerzos.

Lo anterior significa que, si bien el Plan propone metas que no se pueden dar con la pura inercia, señala también los elementos que todavía requieren de un amplio y profundo desarrollo adicional para hacer operativas todas las partes que constituyen un sistema nacional de planeación.

Por ello, el proceso de construcción del sistema de planeación no termina con la elaboración de este planteamiento global. En esta segunda parte de la administración del presidente López Portillo, se tendrán que afinar mecanismos, fortalecer las unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado.

Habrà también que realizar las adecuaciones que exijan los cambios en la realidad nacional e internacional y la propia experiencia de la puesta en práctica del Plan, teniendo siempre presente que la planeación en México es esencialmente flexible y adaptativa, y se apoya en el consenso social, pues se desenvuelve dentro de un sistema democrático.

El Plan no es un mapa de precisión en el que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una guía para ir orientando las acciones. Sin embargo, para el sector público es, desde luego, un compromiso.

Los planes no se cumplen por el solo hecho de su expedición. Las decisiones que implican y, sobre todo, el convencimiento de la sociedad, es lo que puede llevar a cambiar las actitudes de la comunidad.

El Plan se califica como global, porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.

La globalización requiere la conjunción del todo: lo económico, lo político y lo social, enmarcado en la filosofía que orienta las decisiones políticas de sustento. El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de nuestra Revolución. La técnica queda así al servicio del Proyecto Nacional instaurado por ese movimiento social.

El documento está compuesto por tres partes. Una política, una económica y una social.

La primera se integra por un conjunto congruente de conceptos de filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917.

Los conceptos filosóficos del Proyecto Nacional se expresan en democracia plural y economía mixta.

En esta parte, se presenta el modelo de país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social y en la administración pública.

Contiene la caracterización, orientación e instrumentación de la política interior, la política exterior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia. Estas bases políticas dan viabilidad a las acciones del Estado agrupadas en el Plan y garantizan la permanencia y la orientación democrática del proceso social.

A partir de los principios de filosofía política y del modelo de país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definen los objetivos del Plan.

El Plan contiene un diagnóstico del desenvolvimiento socioeconómico del país, desde la Revolución hasta nuestros días. En una breve síntesis, se reconocen los principales problemas que ha enfrentado la sociedad mexicana, tanto los ancestrales como los que el mismo proceso de desarrollo ha hecho surgir. Se hace evidente que las generaciones que nos han precedido realizaron un enorme esfuerzo que nos permite contar a los mexicanos de hoy con una economía diversificada y compleja, una sociedad plural y un sistema político que ha podido apoyar este proceso de construcción socioeconómica y, simultáneamente, fortalecer a las instituciones nacionales.

En esta evolución histórica, destaca la participación del Estado en la integración y avance de la comunidad nacional, a través de instituciones y programas para la promoción del desarrollo económico y social y de la unidad política y cultural de la Nación. En este contexto surgen nuevas y crecientes clases medias y un movimiento organizado y participativo de trabajadores del campo y la ciudad.

La administración del presidente López Portillo inicia su mandato apoyada en la fortaleza histórica del sistema político del país, pero enfrentando una crisis que reflejaba, a la vez, tanto la agudización de problemas estructurales, como el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión e inflación, baja productividad, desequilibrios en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraron un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección política, que aprovechara el vigor de nuestras instituciones y revitalizara nuestros principios de filosofía política.

La estrategia seguida por la actual Administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos. Estos surgen del Proyecto Nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás.

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

El esfuerzo que requiere en estos objetivos pone a prueba la responsabilidad de toda la administración pública y de la sociedad. Este propósito demanda fortalecer, en la segunda mitad del gobierno, 137

las políticas de desarrollo y sus instrumentos. Estamos en el momento en el que debemos redoblar el brío, después de tres años de intensa actividad.

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

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

La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la economía para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia. Se apoya en la fortaleza de nuestra población y en la diversificada dotación de sus recursos naturales. Se ubica también en los desafíos de un mundo en continua transformación, sujeto a cambios inciertos y de difícil predicción.

Los propósitos principales de la estrategia son de mediano y largo plazo; no se persigue un crecimiento a cualquier costo, sino uno, cuyo ritmo, si bien alto, nos impida su permanencia y promueva su equidad.

Se busca un crecimiento cualitativamente diferente, que genere un mejor equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades del país. Por ello apoya los sectores productores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

La estrategia se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos, porque el empleo es el medio idóneo para que los mexicanos puedan acceder al disfrute de los mínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, elementos indispensables para una vida digna de todos los mexicanos y paso obligado hacia una más justa distribución del ingreso.

El propósito de crecer generando empleos suficientes para la población en un medio de vida digno y los avances que en esta materia se han conseguido en esta Administración, distinguen, de manera fundamental, nuestro proceso de crecimiento del de décadas anteriores.

El petróleo esta íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. No se trata de aplicar una política petrolera de crecimiento, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello, su explotación y exportación están condicionadas por los propósitos de la estrategia de nuestro desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad. Adicionalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo de financiamiento del desarrollo se basa en la generación de un mayor nivel de ahorro interno y en el fortalecimiento de las finanzas públicas, que permitan una tasa más acelerada de formación de capital que promueva mayores fuentes de producción y empleo.

En suma, la estrategia del Plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio. Apoya simultáneamente los cuatro objetivos y fija, con base en diagnósticos específicos, propósitos, metas y acciones para los principales instrumentos de la política de desarrollo.

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

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal —media y superior— con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos y medios profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

La consecución de los objetivos nacionales y los puntos de la estrategia se apoyan en los cambios cualitativos que la administración del presidente López Portillo ha introducido en los instrumentos de la política de desarrollo.

Así, se ha orientado el gasto público y la política de empresas públicas hacia la prioridad de alimentos y energéticos, considerando explícitamente su impacto regional y avanzando hacia mejoras en su eficiencia y productividad. La política fiscal, que incluye a la tributaria y de estímulos fiscales, ha enfatizado no sólo el aspecto recaudatorio, sino su impacto en la equidad y en el fomento al empleo; ha mejorado, además, el aspecto administrativo, condición indispensable para elevar su eficiencia. La política financiera ha logrado volver a estimular la intermediación financiera y la formación de mercados de dinero y capitales para apoyar la expansión productiva que demanda el desarrollo del país.

Destaca, asimismo, la revisión de la política comercial, reduciendo gradualmente el excesivo proteccionismo y fomentando con programas permanentes de mediano plazo, las exportaciones no petroleras, para vincular eficientemente la economía nacional a las corrientes mundiales de comercio y evitar caer en la monoexportación del petróleo. Estas políticas se han armonizado, además, en un combate a la inflación excesiva, el cual enfatiza tanto el estímulo a la producción, como la modulación de la demanda.

Capítulo especial merece la política de energéticos, donde se ubica la importancia de la propuesta de México a las Naciones Unidas para la puesta en marcha de un Plan Mundial de Energía, que asegure la transición adecuada, progresiva, integral y justa entre la época del petróleo y la que se habrá de basar en nuevas fuentes de energía. Se precisan en este capítulo, por ello, las acciones internas en materia de desarrollo del petróleo y de nuevas fuentes de energía y su vinculación con el sector productivo. Finalmente, se cuantifican los recursos del petróleo y su distribución entre los sectores prioritarios.

Uno de los grandes cambios cualitativos que implica esta estrategia global lo constituye una nueva política de desarrollo regional, que tiende a distribuir mejor en el territorio a los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano. Se busca desalentar el aumento macrocefálico de las áreas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, estimular el crecimiento de las ciudades medias y evitar la excesiva dispersión de la población rural, mediante el estímulo a su concentración en poblaciones que faciliten la dotación a sus habitantes de los servicios públicos indispensables para su bienestar y desarrollo.

Este cambio cualitativo deberá ser instrumentado a través del fortalecimiento de nuestro sistema federal para que los gobiernos de los Estados y municipios asuman, con mayores responsabilidades y recursos, la participación que les corresponde en la tarea del desarrollo nacional.

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

Estas son las orientaciones que han alentado las definiciones políticas que en materia social ha llevado a cabo la presente administración, y que se sistematizan en el capítulo de política social. El Plan tiene un carácter esencialmente social.

Finalmente, y como corolario de todas estas acciones, la política distributiva relaciona a salarios, precios, utilidades y fisco, desde dos puntos de partida: uno, el reconocimiento de las bases institucionales que consagra la Constitución en cuanto al equilibrio dinámico de los factores de la producción, dentro de un propósito general de justicia, así como de la existencia de una alianza de gran significado entre las instituciones políticas y las fuerzas sociales del país; el otro, es la determinación básica de que México puede seguir creciendo y distribuir simultáneamente ingresos, por lo que resulta indispensable aumentar la participación del trabajo dentro del producto nacional. El aumento de la participación del trabajo rural y urbano dentro del ingreso nacional es condición de congruencia de la filosofía política de la Revolución Mexicana.

La estrategia del Plan busca cambiar las tendencias en el empleo y en el bienestar básico de toda la población, fundamentalmente con recursos nacionales y una eficaz y eficiente participación del Estado. Este planteamiento económico y social guarda relación directa con un sistema político viable en proceso de modernización democrática.

La publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cumple una de las tareas importantes de la administración del presidente López Portillo. Reiteramos que este Plan es sólo una etapa intermediaria en la construcción del sistema nacional de planeación; también, que la planeación es mero instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación mexicana: consolidar la independencia nacional y crear una sociedad que, con el pleno desarrollo de sus potencialidades, proporcione, en la libertad, mayor justicia e igualdad para todos los mexicanos.

El Secretario de Programación y Presupuesto

Miguel de la Madrid Hurtado

México, abril de 1980

1. Introducción

1.1. Marco conceptual

Desde su inicio, la actual administración asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos, para buscar el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria.

Este esfuerzo está en proceso de cristalización en la construcción de un sistema de planeación que permitirá analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales que expresan y traducen los principios de filosofía política emanados de las aspiraciones del pueblo de México, de la Constitución Política y del ideario del Ejecutivo Federal.

El resultado de este proceso permite conjugar lo cualitativo con lo cuantitativo, conciliar lo deseable con lo posible, a partir de lo que se dispone y establecer un sistema de compromisos.

Sólo así la planeación adquiere su real y plena significación y se prestigia y consolida como estilo de gobierno, como factor fundamental del desarrollo económico y social.

Planear es, pues, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

Un sistema como éste requiere tiempo para consolidarse como un estilo de trabajo en la vida de la Nación y afirmar sus prácticas con objeto de que éstas sean efectivas; pero el factor determinante y que demanda más tiempo es, sin duda, la concurrencia voluntaria y activa de todos los sectores de la sociedad, es decir, de los protagonistas mismos de la planeación.

El Plan Global de Desarrollo se apoya en la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad en el país. En ese sentido representa el resultado de un proceso, pero a diferencia de las tareas anteriormente efectuadas, por primera vez penetra en todo el horizonte de la actividad nacional y plantea un sistema que permite la expresión formal, dentro de ella, del programa de gobierno.

El Plan intenta ser un esfuerzo integral; comprende desde los supuestos fundamentales que le dan legitimidad y que lo caracterizan como proceso político, hasta las características de las políticas sectoriales. Va desde lo propositivo hasta lo operativo, aporta elementos de congruencia entre la planeación estatal y la sectorial, significa un apoyo para combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica y proporciona una base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, un medio de coordinación de los trabajos de los Estados y la Federación y un avance del sistema de planeación, tanto en el sector público como en el social y el privado.

142 Las condiciones del desarrollo nacional y las posibilidades de cambio y organización de la administración pública, permitieron la elaboración de planes sectoriales, previos a la concepción global.

Es por ello que el Plan no surge sólo como una estructura deducida del modelo de país al que aspiramos, sino también de un cuerpo de políticas y planes sectoriales que condicionan los objetivos y planteamientos del Plan Global.

La relación entre estos dos aspectos, el deducido y el inducido, o sea, el de los planes parciales y el del Plan y la estructura racional de análisis que permite ordenar la información y probar congruencia en todas sus fases, es uno de los aspectos principales del Plan.

El Plan ofrece elementos en su estructura para avanzar en el análisis de los logros de la acción del Estado, entendido éste en concordancia con nuestra doctrina democrática, como la organización constitucional de la Nación soberana. Al mismo tiempo, en el Plan hay sugerencias para que sobre él se ejerza la crítica, o sea, para que sea continuamente superado, gracias a la participación popular amplia, total y abierta en su transformación y perfeccionamiento.

Este esfuerzo ordenador y sistematizador se encuadra dentro de varias reformas permanentes: la social, que es integral y se propone crear las condiciones para lograr el modelo de país al que aspiramos; la política, que es de alianza nacional y da cauces legales para institucionalizar la lucha de los contrarios y lograr la participación de todos para la consecución de los objetivos nacionales; la económica, que da estrategias y políticas en el tiempo y en el espacio para orientar el desarrollo nacional; y la administrativa, que permite organizar las tareas públicas en función de las exigencias de la planeación y, por lo tanto, de la organización misma del país.

Estas reformas son instrumentos permanentes de la Nación, que deberán conservar su flexibilidad y realismo, a fin de responder a las cambiantes circunstancias, aunque deberán estar siempre apoyadas en los elementos que les dan sustento y destino: la Constitución Política, que le da al pueblo de México identidad en su historia; la historia, de donde surgen y en donde se moldean las aspiraciones de los mexicanos que a modo de síntesis se expresan en una filosofía política; la filosofía política que da actualidad y dinamismo a la concepción del modelo de país al que aspiramos; el modelo de país que no es estático sino renovable, porque parte no sólo de la Constitución, sino también de los rezagos, cambios y demandas sociales del ideario político de la administración pública.

Con este enfoque, el Plan encuadra sus diversas instancias y planos para integrarlos dentro de un todo congruente. Lo que determina el conjunto es, necesariamente, el modelo de país que establece los principios de todo sistema de planeación.

El primero de estos principios es el de justicia, que se expresa en los ámbitos distributivo, comunicativo y social, que se finca en el orden interno de nuestra Revolución y las aspiraciones de nuestra vida democrática.

El segundo es el de la libertad, norma principal de la Constitución, que establece no sólo el respeto a los derechos individuales sino también a las garantías sociales, y que es el único camino de la responsabilidad para consumir la justicia.

El tercero de esos principios es el de la seguridad, que fundamenta la permanencia de nuestras instituciones, de la tesis del movimiento revolucionario y de las condiciones de viabilidad económica del país. Todo ello sustentado en la identidad nacional, la convivencia de todos los mexicanos y la solidaridad entre ellos y con los destinos superiores del país.

Nuestro modelo de país se plasma en el ámbito de una república democrática, representativa y federal, fundada en un estado de derecho con división de poderes que define sus atribuciones y 143

actúa como garante de libertad, legalidad y justicia dentro de un sistema democrático. Este es el compromiso fundamental y la fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y que da respeto y hace posible la diversidad. Es pues la democracia la condición y el cauce de la representación política y la participación popular que significa y sustenta todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.

Todo este ser y quehacer nacionales se traducen en la proposición de un derecho internacional que proyecta hacia la comunidad de naciones nuestros propios valores políticos y propone como normas la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la cooperación entre las naciones, que se traducen, en la actualidad, en la búsqueda de un nuevo orden socioeconómico mundial. Todos estos principios se derivan de la constancia en el proceso histórico, que se apoya, a su vez, en la racionalidad de la acción del Estado.

La posibilidad de realización de esos procesos de reforma condiciona y está condicionada por una paz justa, productiva y duradera, fundamentada en el respeto a la persona, al grupo social y a las instituciones, y en el reconocimiento y el respeto a la dignidad humana y de las naciones.

El Estado es una estructura en devenir que asume la responsabilidad frente a este reto, dándole así trascendencia a sus acciones. Tales son, por lo tanto, los principios rectores de nuestra estructura de planeación.

A partir de esto se establecen los propósitos de la solidaridad nacional y la unión de voluntades que se expresa en una Alianza Nacional, que es la fórmula política fundamental para enfrentar los problemas del desarrollo sin sacrificar libertades, consolidar el desarrollo fortaleciendo la justicia y el bienestar de las mayorías y, estructurar la acción del Estado como parte sustancial y guía de un esfuerzo común y conjunto de mayorías y minorías. Por esto la Reforma Política es instrumento principal de la Alianza.

La Alianza debe hacer posible el desarrollo del país hacia nuestros propósitos nacionales. Por lo tanto, debe asegurar eficacia en la orientación del aparato productivo para satisfacer las demandas de bienes social y nacionalmente necesarios y disminuir la dependencia del exterior. Sin embargo, producir con eficacia no es suficiente; es indispensable, además, hacerlo con eficiencia. En suma incrementar la productividad y distribuir con justicia sus beneficios. Ser eficiente implica obtener una relación óptima entre lo que se produce y los medios empleados para ello. Esto significa que se debe avanzar hacia la definición interna de la tecnología adecuada a nuestra dotación de factores y la máxima y posible generación de empleos para dar vigencia al derecho al trabajo, respetando el derecho del trabajo.

El esfuerzo, para que tenga sentido, deber ser congruente con las prioridades del país, que fijan un orden a la planeación, un ritmo a los avances y una ubicación espacial a las acciones.

Se ha buscado que estos elementos conformen la superestructura del Plan Global. Este, a su vez, intenta traducir estos propósitos explícitos e implícitos en una estrategia para el manejo de todos los instrumentos de la política económica y social. El Plan propone, pues, una metodología y un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos y, por ende, una normatividad de procedimientos

para derivar, de los propósitos, estrategias de acción; de las prioridades, políticas; y de las alianzas, compromisos.

El Plan Global busca precisar la acción organizada de la reforma económica. Parte de una normatividad general de procedimientos que buscan ser compatibles entre sí en todos los niveles de la planeación: el regional y el sectorial, y todas sus formas: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación.

La coordinación se establece por la vía de convenios, como es el caso entre la Federación y los estados soberanos. La acción obligatoria se circunscribe al ámbito del sector público y se manifiesta, en y entre sus sectores, mediante la concertación de actividades. La cooperación resulta de un proceso de convencimiento, negociación y participación libre de los sectores social y privado en las demandas de la planeación.

El Plan busca, dentro de todas estas perspectivas, establecer un orden en el tiempo y en el espacio, para darle sentido a la coordinación. Si no hay un orden no puede haber un orden.

Así se podrá avanzar en la ejecución correcta y coordinada de acciones y en el uso óptimo de los instrumentos. Como mecanismo de corrección o de ratificación, se aplicará un sistema de evaluación permanente de resultados y de procedimientos que retroalimenten todo el proceso. Como referencia, orientación y sobre todo como sistema de participación amplia, el Plan busca extender la comunicación social, cuidando los intereses de los sectores sociales y de los individuos integrados en nuestra sociedad.

La comunicación abierta lleva a la integración de los diversos sectores en tanto que se respete el interés de las mayorías.

Los programas y acciones coordinados por las entidades responsables de su ejecución en el ámbito gubernamental, social y privado, establecen el sistema de compromisos dentro del pacto social, que debe reconocerse y precisarse.

El conjunto de relaciones básicas entre todas las variables de la economía y la política nacional, representa el esfuerzo de afinidad que busca la planeación, para que todas las acciones se complementen y se apoyen recíprocamente, en función de la política interior y la exterior, la económica y la social.

Del diseño de la política económica y social, de la política interior y la exterior y de la estrategia definida por el Plan Global, se procura que se desprendan las diversas políticas sectoriales: agraria y forestal, pesquera, industrial, de salud, de educación, de asentamientos humanos, de transportes y comunicaciones, de comercio y de turismo.

Un aspecto medular del Plan es la fusión entre el marco ideológico y el esfuerzo de congruencia con los planes o políticas sectoriales surgidos de la urgencia de una acción ordenada en cada parte de la realidad.

Los objetivos sectoriales deberán establecer metas intermedias cuantificadas en el espacio y en el tiempo. La consecución de las metas nacionales y sectoriales demanda un conjunto de acciones propias del sector público, especiales dentro de cada sector, complementarias de otros y de apoyo a los sectores social y privado.

Los requerimientos y disponibilidades de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros cobran así sentido.

La consecución de las metas requiere también de medios o instrumentos, como el gasto y la contabilidad, la reforma administrativa y la administración misma, la investigación científica y tecnológica y los avances en el marco legislativo.

La integración de todos estos aspectos (acciones, recursos e insumos) constituirá un conjunto de programas en el que se establecerán con claridad las metas. Sin embargo, es difícil visualizar programas ajenos y aislados de todo el contexto de la programación. Generalmente, las acciones o los resultados de uno afectan al otro o son condición de su eficacia.

Por eso, el Plan deberá contemplar también las necesarias relaciones de los programas, en cada sector y entre los distintos sectores, con objeto de lograr una coordinación eficaz entre ellos.

Por lo anterior, deben apuntarse algunas características de este esfuerzo de planeación, ubicadas dentro de su real circunstancia, porque el proceso de planeación del desarrollo no termina con la formulación de un Plan Global, y porque la integración de éste no puede ser independiente de la determinación de las condiciones estructurales y de organización que faciliten su ejecución, seguimiento, evaluación y control.

Este es el marco conceptual que ha guiado la integración del Plan Global, aunque el estado actual de las técnicas y mecanismos de la planeación en el país no ha permitido integrar el documento totalmente de acuerdo a este marco.

Se ha considerado conveniente precisar este marco conceptual, para ubicar el modelo de planeación al que se aspira, reconociendo los avances actuales y sus limitaciones. Las acciones cotidianas del sector público y las que se concierten e induzcan con los sectores social y privado tendrán como marco de referencia este esquema conceptual, lo que permitirá avanzar en la construcción y consolidación de un Sistema Nacional de Planeación.

1.2. Hacia un Sistema Nacional de Planeación

Varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y tienen su expresión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Los avances en cada una de estas experiencias han creado las condiciones necesarias para lograr que, en el futuro, los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público respondan íntegramente a las necesidades del país.

Conscientes de las aspiraciones y del estado actual de la planeación, se pretende, durante 1980-1982, lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas

estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.

La organización actual, producto de una reforma administrativa a fondo, integra en tres niveles de decisión las fases del proceso. En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el financiamiento adecuado.

La creación de los sectores programáticos, con un responsable de cada uno de ellos, significó un reordenamiento de funciones en las dependencias de la administración central, a las que se adscribieron atribuciones más homogéneas y propias. Las entidades paraestatales fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, encargados de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control, en un nivel sectorial. Todo esto apunta hacia la articulación de un sistema de planeación de niveles múltiples, con responsabilidades bien definidas en los aspectos global, sectorial y de entidad, que permite un funcionamiento flexible y participativo del conjunto de la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias. Esto se complementa con la labor de planeación de los gobiernos locales.

En este sentido, es necesario continuar con esta orientación para dar plena vigencia y operatividad a la sectorización de la Administración Pública Federal, en distintos niveles. Al estar disponibles los lineamientos que rigen las relaciones de las entidades paraestatales, la coordinación sectorial y el nivel globalizador, se torna imperativo avanzar en el marco normativo que regule estas relaciones y la disposición de los sistemas administrativos, que permitan la realización eficiente y oportuna de las acciones públicas.

La incertidumbre en el panorama internacional, la amplitud de la competencia comercial, las pronunciadas fluctuaciones económicas y el menor crecimiento de la producción y el comercio en el mundo en que vivimos, han provocado continuas correcciones y adaptaciones en los planes de los diferentes países en que se ha consolidado la planeación como instrumento de desarrollo. Esto, a su vez, ha demandado una nueva concepción de planeación, en la que los planes no se vean limitados por metas rígidamente cuantificadas, las cuales no son el camino indicado en tiempos de cambios bruscos e imprevisibles. No se trata de que la sociedad se someta al asfixiante esquema de planes inflexibles, sino que prevea su flexibilidad para lograr sus fines.

Los procesos de planeación, para ser efectivos y congruentes, deben cubrir todos los instrumentos con que cuenta el Estado: el gasto público, las políticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y, en general, todas las herramientas de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional.

Por ello, un sistema de planeación moderno exige que se concilien los hechos previsibles y los contingentes mediante la programación de la coyuntura. Esto último se logra con planes operativos anuales que incluyen decisiones tendientes a mitigar la intensidad de los cambios indeseables no previstos, o bien a acelerar los efectos deseables.

Por ello, se realizará una programación del conjunto de las entidades del sector público que permita organizar las acciones hasta un mayor nivel de detalle, en particular en materia presupuestal. 147

Sobre la base de los programas sectoriales se preparará el programa de acción del sector público, el cual precisará los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requiere aplicar, en escala global y para cada uno de los sectores.

La política de gasto es uno de los más activos y eficaces instrumentos del desarrollo económico y social. Su magnitud, composición, financiamiento y sobre todo su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la orientación del desarrollo.

El sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control, busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarios; su racionalización, para evitar que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazos; y su eficiencia, para incrementar la productividad de los recursos.

El Plan Global de Desarrollo incorpora la flexibilidad en las metas y en la instrumentación y propone la revitalización de los instrumentos de política económica para que aumente su capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias.

Las metas del Plan se fijan en forma de promedio trienal, precisamente para compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmiten desde el exterior y las situaciones imprevisibles de la economía interna. En este sentido, las cifras representan rangos y significan una tendencia central alrededor de la cual se agrupan otras cifras posibles. Pero aún así, dichas metas deben interpretarse como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones contempladas en el Plan Global de Desarrollo. Este es un documento elaborado en tiempos de incertidumbre internacional y, por ello, no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre la base de indicadores que serán revisados en forma periódica, dentro de un contexto de planeación permanente.

Como se aprecia, los trabajos de corto plazo que exige el Sistema Nacional de Planeación y que sirven para vincular los planes con acciones conducentes a resultados concretos, se complementarán con trabajos de largo alcance que permitan proyectar la transformación socioeconómica y que den continuidad a la planeación para que no se detenga la marcha de este proceso.

Por otra parte, el realismo y la puesta en práctica de la estrategia del Plan, exigen reconocer la heterogeneidad de la estructura del sistema económico, es decir, el hecho de que en el proceso de crecimiento del país se generaron sectores avanzados y modernos, que crecían a tasas más aceleradas que otros que se mantenían rezagados o marginados del proceso de desarrollo económico.

Como estrategia de equilibrio, el Plan busca mantener el elevado desarrollo de los sectores modernos y, a la vez, acelerar mediante programas específicos la incorporación de los sectores marginados como elementos activos del desarrollo económico y social.

El país no podía detenerse, a la espera de una planeación global. Por eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí.

En los tres años de esta administración, se han logrado avances significativos en la articulación del sistema Nacional de Planeación. Cabe señalar la publicación de los planes correspondientes a los sectores agropecuario, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo y de ciencia y tecnología; así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del D. F. y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores muestran diversos grados de avance en la elaboración de sus planes, entre ellos, cabe mencionar el de educación, el de salud y el de comercio.

Estos planes, que han representado una valiosa contribución para la concepción y formulación del Plan Global de Desarrollo, han empezado ya a normar acciones específicas, enmarcadas en el contexto de la política socioeconómica.

La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en periodo de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos campos.

A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes. Además, tanto los cambios en la situación internacional como las características de la recuperación económica interna, que avanzó con una celeridad muy superior a la esperada, modificaron los ritmos y plazos de las estrategias contempladas en algunos de los planes sectoriales existentes.

Por ello, el Sistema Nacional de Planeación en proceso, contribuye a la actualización de los planes sectoriales y estatales con el fin de fortalecer su integración y congruencia a la luz de las nuevas e imprevistas circunstancias. Así, el Plan Global se enriquece con la experiencia particular de los planes sectoriales y éstos, a su vez, se orientan por el Plan.

Este proceso de retroalimentación es necesariamente gradual y perfectible. El Plan Global debe ser visto como una etapa en el proceso de consolidación de la política económica, ya que busca sistematizar, en forma eficiente, el manejo de los instrumentos de política económica incluidos en dichos planes, lo que será necesario para adecuarlos a la estrategia general definida por el gobierno y resumida en el Plan.

El Plan Global de Desarrollo que se propone, no obstante las limitaciones propias de un sistema de programación aún incipiente, pretende ser un Plan Nacional, y no sólo del gobierno. Un Plan de los mexicanos y para sus aspiraciones, porque la planeación no es un fin en sí mismo; no se planea sólo para hacer planes, sino para contribuir a formar expectativas, a identificar prioridades y a ordenar en el tiempo y en el espacio las acciones.

En una economía mixta y en un régimen político que avanza en la democratización y que valúa enormemente la libertad, el Estado no busca imponer por vías coercitivas una orientación a la sociedad, sino concertar dicha orientación con los distintos sectores de la población. Por esto, con el Plan Global de Desarrollo se promueve la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, a través de la cual se aspira a integrar el esfuerzo y la acción de todos los sectores de la sociedad.

Con objeto de lograr su concurrencia, el Plan ofrece al movimiento obrero organizado y a los trabajadores del campo y la ciudad, que han respondido con ejemplar responsabilidad al llamado para enfrentar la crisis reciente, una estrategia que permitirá simultáneamente aumentar las oportunidades de empleo básicamente productivo, una distribución más justa de sus beneficios y una reducción de las tasas de crecimiento de los precios.

Asimismo, existe el propósito de que, por una parte, los salarios proporcionen a los trabajadores una retribución tal que les permita la satisfacción de sus necesidades normales (materiales, sociales y culturales) y las de su núcleo familiar, haciéndolos para ello partícipes de los incrementos de la 149

productividad y de la riqueza que contribuyen a crear con su esfuerzo productivo, con objeto de que reciban, en mayor medida, el valor que agregan al producto final. Además, una economía en expansión permanente permitirá realizar negociaciones contractuales que mejoren la situación real de los trabajadores.

En una economía orientada a la creación de empleos productivos y mediante una negociación gradual de mejoras para la clase trabajadora, será posible aumentar en forma sostenida los ingresos del factor trabajo. Los trabajadores también serán beneficiados por el mayor dinamismo de las ramas productoras de bienes necesarios, la mejora en los sistemas de comercialización y en los servicios de salud y seguridad social, y la ampliación de las facilidades educativas y de capacitación; todo ello dentro de un clima de respeto al trabajador y a las formas de participación democrática.

Por lo que se refiere al sector privado, la concertación de acciones y los estímulos considerados en el Plan, son elementos indispensables para obtener los niveles de inversión privada estimados en las proyecciones, a fin de que así se contribuya a alcanzar las tasas de crecimiento propuestas.

Dentro del sector privado, se requiere una gran responsabilidad para coordinar sus principales decisiones de inversión y financiamiento con los lineamientos del Plan, mismos que también benefician a este sector, pues se orientan a acelerar el dinamismo de la economía, otorgar permanencia al crecimiento, enfrentar los principales cuellos de botella que han aparecido, fortalecer el ahorro y las posibilidades de financiamiento, y abrir nuevas áreas para la inversión privada y para su asociación con el sector público en proyectos enfocados a ampliar y modernizar el aparato productivo.

La concertación de acciones con los sectores social y privado debe permitir, asimismo, la aceleración del desarrollo de la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura. Las perspectivas de crecimiento de la economía ofrecerán mayores oportunidades a aquellos miembros de los sectores social y privado que respondan a los estímulos que se les ofrecen, con mejor organización, mayor productividad y una política de reinversión constante en las áreas prioritarias, en contraste con aquellos otros que persistan en basar sus utilidades en prácticas especulativas o monopólicas.

La Constitución de la República y las leyes que de ella emanan definen las áreas estratégicas reservadas a la acción del sector público. En el resto de los campos y en este marco de crecientes oportunidades, será necesario el esfuerzo conjunto de todos los agentes económicos para cumplir con las metas apuntadas.

Por otra parte, el Plan aspira a ser una etapa más en el proceso de construcción de un Sistema Nacional de Planeación; una etapa que sirve para cotejar opiniones, para orientar a la Nación sobre direcciones de política, sobre estimaciones de crecimiento de la economía y, sobre todo, para tratar de integrar, en una síntesis congruente, definiciones conceptuales de política.

Por ello, no se terminará en esta administración la labor de planeación; se llegará tan sólo a una etapa intermedia a partir de la cual, y sobre la base de la respuesta de los diferentes sectores, será posible dar sustento a medidas específicas por parte del gobierno, a programas de acción del sector público, a orientaciones cualitativas, y a mecanismos de inducción y concertación de acciones.

México ha llegado a un punto crucial de su historia. Se enfrenta a una oportunidad, tal vez única, de superar sus problemas coyunturales y estructurales. En la presente década podríamos duplicar la economía del país y para el año 2000 quintuplicarla. Pero ello no será posible sin una actitud decidida y de cambios profundos en los esquemas de trabajo de la sociedad y principalmente del gobier-

no, de orden y de disciplina libremente asumida, con corresponsabilidad de todos los sectores. Asimismo, no basta el crecimiento para la realización de nuestro proyecto nacional si no somos capaces, simultáneamente, de atender las justas demandas populares y de reducir sustancialmente la marginalidad social.

Si bien las energías de la Nación son tales, que se ha podido y aún se podría crecer económicamente sin un sistema de planeación formal, lo cierto es que carecer de tal sistema en un país de la magnitud y complejidad del nuestro, lleva implícito el riesgo de realizar acciones que no correspondan a los objetivos prioritarios, y dejar al país a la deriva.

Es necesario reconocer que las desigualdades sociales y regionales de nuestro país aún son lacerantes, a pesar de que se hayan ensayado en el pasado estrategias que han permitido tasas de crecimiento elevadas durante periodos largos, y de que, en otras etapas, se haya intentado enfrentar la pobreza y el desempleo mediante una acción enérgica y concentrada del gasto público.

México no puede diferir ya la solución de sus problemas sociales más graves. A pesar de haber crecido económicamente, aún conserva carencias de país atrasado. El volumen de la producción y las características de la infraestructura básica del país lo colocan entre los primeros quince países del mundo; sin embargo, en materia de mínimos de bienestar y distribución del ingreso, continúa estando lejos de dicha posición.

Este reto implica solucionar los problemas sociales en función de las necesidades reales de trabajo y de satisfactores y no sólo de las demandas expresadas. Por un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia y se justifica la planeación y su misión es determinante.

México deberá desarrollarse en forma tal que se beneficie efectivamente a toda la población. Sólo en el marco de un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia la aceleración del crecimiento como objetivo a seguir. No se busca sólo mayor eficiencia. El desarrollo del país es, antes que nada, una tarea de justicia social y un compromiso con los marginados.