



Adolfo Lugo Verduzco

Conferencia pronunciada
por el licenciado
Adolfo Lugo Verduzco,
Oficial Mayor de la Secretaría
de Programación y Presupuesto,
organizada por el Instituto Nacional
de Administración Pública y por la
Coordinación General de
Estudios Administrativos de la
Presidencia de la República

12 de mayo de 1980

Sr. licenciado Luis García Cárdenas, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; Sr. licenciado Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Sr. contador público Mario Highland Gómez, Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Señores oficiales mayores de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Turismo; señoras y señores:

La profunda reforma social que el Presidente López Portillo ha promovido, actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana y la filosofía de la Constitución Política de 1917.

Conforme a ellos se plantea el desarrollo de la sociedad con justicia y libertad; se consigna la prioridad del interés social; se define un vigoroso Estado de derecho, al que se confía promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la independencia económica; se expresa la doctrina democrática de participación pluralista; se establece el sistema de economía mixta; se confieren al Estado responsabilidades de rectoría y de gestión de desarrollo, sometido éste a criterios del interés de la Nación; se fundamenta el derecho del Estado a la explotación de los recursos estratégicos; y se apuntan los derechos sociales para igualar a los desiguales en oportunidades y seguridades.

Esta reforma social se manifiesta a través de tres vertientes fundamentales: la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica.

La Reforma Política se plantea para fortalecer y acelerar el proceso democrático del país, al abrir los cauces a la participación de todas las corrientes de

opinión nacional y al ensanchar las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideológica.

La Reforma Administrativa se diseña para adecuar las instituciones a nuestro tiempo y capacitarlas para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo. Es un programa que no constituye un fin en sí mismo, sino que se da en función del desarrollo económico y social y contribuye a inducir, institucionalmente, la eficacia, la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

La Reforma Económica, a través del esfuerzo concertado de todos los sectores del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto, sostenido y eficiente, para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda que toda nación moderna y justa puede proveer, para así progresar más decididamente hacia una sociedad igualitaria. Esto es, se trata de transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Dentro de este proceso de reforma, la planeación del desarrollo constituye un instrumento de primordial importancia que persigue, fundamentalmente, la creación de los mecanismos necesarios para conducir al país hacia sus objetivos superiores.

En rigor, la planeación es una estructura racional de análisis, que fija prioridades, elige alternativas, establece objetivos y metas, en el tiempo y en el espacio. Ello permite ordenar las acciones, asignar los recursos, imputar responsabilidades, y controlar y evaluar los avances y los resultados. Es decir, expresa un sistema que define ordenadamente un método de gestión del desarrollo, con normas y organización congruentemente integradas.

La planeación se concibe, así, no como sustituto de las reformas necesarias para resolver los problemas estructurales, sino como el medio que permite que estas reformas se lleven a cabo de una manera sistemática y ordenada. Es propósito del régimen

adaptar la producción nacional a las necesidades sociales, y es en este sentido que la planeación económica y social significa no sólo un acto de racionalización o justicia por parte del Estado, sino también el cumplimiento de un imperativo que emana de los ideales inscritos en la Ley Fundamental del país, y una forma de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

Prestigiar a la planeación del desarrollo económico y social como técnica de gobierno, es uno de los aspectos torales de la estrategia del régimen. Su Gobierno —ha reiterado el Presidente— ha de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. Desde el inicio de su Administración, se asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos los mexicanos.

Esta estrategia y este esfuerzo se expresan en la construcción de un sistema nacional de planeación, que permita orientar y evaluar permanentemente la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y a las metas de nuestro Proyecto Nacional.

El Sistema Nacional de Planeación se constituye así como un esfuerzo integral, que abarca desde los aspectos propositivo y normativo hasta el operativo, y que aporta elementos de congruencia entre los niveles global, sectorial y estatal. Se traduce en un apoyo para combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica y social, y proporciona una base firme para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad y una vía de coordinación entre todas las instancias del Gobierno.

Es así cómo la construcción de un Sistema Nacional de Planeación democrático y participativo, adecuado a la situación del país y a sus perspectivas, constituye una enriquecedora aportación del Presidente López Portillo, a los mecanismos del Gobierno mexicano.

En este contexto, se han logrado avances significa-

tivos, que han contribuido a que el Estado mexicano haya superado situaciones críticas y a su vez iniciar la transformación de estructuras, promoviendo planes sectoriales y estatales y, recientemente, el Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Global de Desarrollo.

En lo referente a la planeación sectorial, que es congruente con la reorganización sectorial del Gobierno Federal, ya se han incorporado 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 Distrito Federal y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores muestran avances significativos en la elaboración de sus planes, como el de Educación, el de Salud y el de Comercio.

La planeación estatal se ha manifestado en la generación de 31 planes estatales de desarrollo, formulados por los correspondientes gobiernos de los estados de la Federación.

El Sistema Alimentario Mexicano plantea una nueva estrategia intersectorial dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población, y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos, tecnologías para incrementarla y sistemas de distribución que permitan hacer llegar los abastos populares a los grupos mayoritarios del país.

Estos importantes esfuerzos —planes sectoriales, estatales, y Sistema Alimentario Mexicano—, que se inician durante la campaña electoral del Presidente López Portillo, y que culminan con las bases para la elaboración de un programa de gobierno, a lo que se suman las propuestas del movimiento obrero y la experiencia de planificación registrada con anterioridad en el país, representan el sustento a partir del cual se concibe y se integra el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El Plan Global de Desarrollo del Presidente López Portillo tiene un carácter nacional y total, que persi-

que actuar sobre toda la sociedad en base a una concepción de desarrollo integral, que precisa la conjugación de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en la filosofía que orienta las decisiones políticas. 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. La técnica queda así supeditada a los objetivos nacionales.

El contenido y la orientación del Plan Global de Desarrollo es fundamentalmente social. Se propone convertir el crecimiento económico en desarrollo social, y por ello orienta el cambio, el desenvolvimiento de todas las potencialidades nacionales y la aceleración del crecimiento económico, induciendo a la corrección de las desigualdades para que todos los mexicanos tengamos acceso a mínimos de bienestar social. Se trata de una política de compromiso con las mayorías.

El Plan persigue conjugar los esfuerzos de todos los grupos sociales, y representa una acción imperativa para el sector público, y concertada e indicativa para los sectores social y privado. Con fundamento en el régimen de economía mixta y el mandato constitucional que tiene el Estado para ejercer una función de rectoría y promoción económica, el Gobierno habrá de utilizar los instrumentos legales, económicos y sociales para inducir las tasas y modalidades del crecimiento; a la vez que concertará acciones con los sectores social y privado.

Cuatro son los objetivos nacionales que señala el Plan, derivados del modelo de país a que se aspira y de los principios de la filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, inspirados en el movimiento revolucionario y definidos en la Constitución de la República:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y de mínimos

de bienestar atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Contempla, asimismo, la estrategia global para alcanzar los objetivos, diseñada en 22 puntos básicos dirigidos hacia un crecimiento cualitativamente diferente, y que expresan el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernidad y la marginación social, conforme a un modelo propio.

Su énfasis fundamental se orienta a la creación de empleos, ya que es el medio idóneo para que los mexicanos podamos acceder al disfrute de los mínimos de bienestar social. Crecer, generando empleos suficientes y garantizando niveles mínimos de bienestar a la población, exige la utilización flexible de todos los instrumentos de que dispone el Estado, con el fin de consolidar la recuperación económica, consolidación que, a su vez, requiere reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital; racionalizar el consumo y estimular la inversión, fomentando el gasto prioritario, reforzando a la empresa pública y eliminando los subsidios excesivos. Para lograr un crecimiento económico eficiente es necesario, también, controlar y reducir el ritmo inflacionario y avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo, a manera de poder establecer una vinculación adecuada con el exterior que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

La estrategia tiene como propósito básico la creación de empleos productivos, acción que es complementada con el estímulo a una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios, y

con el impulso a la capacitación y la organización social para el trabajo, a fin de mejorar el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial en los consumos básicos.

Para avanzar en este sentido, es necesario modernizar los sectores de la economía y de la sociedad, destinando mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, e induciendo, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizando su distribución territorial. Asimismo, se propone ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos, y vincular la educación terminal con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.

El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia, y se propone utilizarlo como palanca del crecimiento económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan hacia las prioridades de la política de desarrollo, tales como el crecimiento acelerado del sector agropecuario, a fin de elevar el nivel de vida de los campesinos y satisfacer las necesidades alimenticias de la población.

Dado que uno de los grandes cambios cualitativos que busca alcanzar la estrategia global lo constituye un nuevo esquema de desarrollo regional, se intentan acciones para desconcentrar la actividad económica y los asentamientos humanos.

Todo ello coadyuvará al fortalecimiento del Estado, y requerirá ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, a fin de poder satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento; satisfacción que requiere, cada vez más, del esfuerzo común.

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 las empresas públicas hacia la prioridad de alimentos y energéticos, considerando explícitamente su impacto regional y avanzando hacia su mejor 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 modernizado, además, su administración, 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.

Se precisa la política de energéticos, definiendo tanto el monto de recursos provenientes de la riqueza petrolera como su asignación a sectores prioritarios, destacando el papel del petróleo como apoyo fundamental que sustentará el desarrollo económico y social del país.

La nueva política de desarrollo regional tiende a distribuir mejor, en el territorio, a los asentamientos humanos mediante la regulación del crecimiento urbano.

En el ámbito social se contempla la política demográfica, la educativa, la de salud y seguridad social, la de vivienda, la de alimentación y nutrición, la laboral y

de organización y participación social, y la de atención a marginados urbanos y rurales.

Finalmente, y como corolario de todas estas acciones, la política distributiva relaciona 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; la otra perspectiva es la determinación básica de que México puede seguir creciendo y distribuyendo simultáneamente los 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.

El Plan Global de Desarrollo del Presidente José López Portillo es un corte de situación que materializa los esfuerzos de planeación realizados. Su publicación expresa únicamente una etapa del proceso de planeación y no significa, de manera alguna, el éxito del mismo; es preciso reconocer que la construcción de un sistema integrado e interactuante en todos los niveles, requiere de continuados esfuerzos y tareas complementarias. Es necesario que, a partir de los principios básicos, de los lineamientos generales y de las metas globales, se detallen las características prácticas que, en cuanto a tiempos y ritmos, han de observar los programas de acción del aparato administrativo del sector público. Las fases operativas de ejecución, evaluación y control conllevan la mayor complejidad del proceso.

Muchos países han fracasado en sus propósitos de planificación al no disponer, en el sector gubernamental, de estructuras y procedimientos administrativos eficientes para conducir el complejo proceso planificador.

Por ello se requiere, con urgencia, agregar esfuer-

zos a la instrumentación de mecanismos operativos y al fortalecimiento de las unidades de planeación mejorando en el ámbito gubernamental, el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliando la participación de todos los sectores de la sociedad.

Ha sido evidente la intensidad con que se ha llevado a cabo el programa de reforma administrativa durante los tres primeros años del presente Régimen, como evidentes son los frutos que ha generado; es necesario, no obstante, continuar modernizando el aparato administrativo del sector público, de manera que éste pueda seguir aportando su apoyo eficiente a los requerimientos operativos del proceso planificador.

El Sistema Nacional de Planeación es un instrumento al servicio del modelo de país al que aspiramos; un instrumento que conduce a la modernidad, la cual requiere también perfeccionar la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades. En respuesta a esto se inició la Reforma Administrativa, como un proceso permanente que adquiere su cabal sentido en función de los objetivos del desarrollo económico y social.

Es en este contexto donde la Reforma Administrativa se constituye en plataforma de la capacidad del Estado para promover el proceso de planeación que se sistematiza en el Plan Global de Desarrollo. De esta forma el Plan Global refleja los avances de la Reforma Administrativa y a la vez les da contenido y orientación sustantiva a sus tareas, estableciendo una especie de amarre entre ella y el Sistema Nacional de Planeación.

Por ello, es imprescindible avanzar hacia la plena eficiencia y operatividad de la administración pública federal, estatal y municipal. Es prioritario llevar a cabo una programación del conjunto de las entidades del sector público que organice, en un programa de acción, las actividades, hasta lograr un mayor nivel de detalle; reforzar los procesos internos de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control; y avanzar en la previsión de los fenómenos de coyuntura.

Considerando que el Plan incorpora en un documento general el esfuerzo de tres años de trabajo en todas las áreas gubernamentales, constituye un punto de arribo, pero también debe verse como un punto de arranque que requiere el esfuerzo de todo el país con énfasis especial, sin duda, en las acciones del sector público, para el cual se expresan compromisos obligatorios.

El Plan no es una panacea —lo ha expresado reiteradamente el Presidente— ni contiene respuesta a todas las preguntas. Tampoco conducirá a sus metas su mera publicación. Su éxito requerirá de la actitud honesta, comprometida y participativa de los sectores público, social y privado.

Se trata de un esfuerzo nacional dentro de un marco de corresponsabilidad.

El cumplimiento de las metas —que se reconoce son ambiciosas pero factibles— representa un serio desafío para el país. Un reto que compromete a todos los sectores, así como una oportunidad singular en su historia: la de superar los problemas estructurales y coyunturales que enfrenta, y proyectar la construcción del modelo de país al que aspiramos los mexicanos.