

1 EVOLUCION DE LA PLANEACION GLOBAL COMO INSTRUMENTO - DE DESARROLLO

1.1. INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION

El desarrollo histórico de México consigna los reclamos de la Nación para adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que ha ido confrontando el país. Testimonia, asimismo, el esfuerzo de sus gobernantes para asegurar la congruencia necesaria entre los enunciados y lo realizado. En 160 años de vida independiente, el Estado Mexicano ha perfilado diversos intentos, proyectos, exploraciones y realidades en materia de planeación global. Aciertos y desaciertos en la materia se alojan en un marco jurídico, en un contexto político y en un entorno casi siempre democrático.

Los esfuerzos del aparato gubernamental del siglo pasado para consumir sus objetivos previstos, quedan en la "eficiencia instrumental", y -- los escasos logros alcanzados se anularon, como

apunta Carrillo Castro, (1) por haberse puesto dicha eficiencia al servicio de la propia eficiencia técnica. Esta filosofía gubernamental, personificada por el llamado grupo de "los científicos", se llevó hasta sus últimas consecuencias en el planteo -- dictatorial de "menos política y más administración"

La justificación del orden por el orden mismo y -- una planeación autoritaria y tecnoburocrática, condujeron finalmente al mantenimiento de una estructura social demasiado injusta, orientada de modo exclusivo al beneficio de una minoría; todo esto en un país con lacerantes injusticias sociales -- acumuladas por generaciones. (2)

El indisoluble binomio: Administración Pública-Bienestar de la Población, esencia última de la planeación, se acentúa como meta en lo que en nuestro

(1) Véase Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano, ed. facsimilar del -- texto de su trabajo presentado con motivo de su ingreso a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1980. p.9

(2) id. supra. p. 11

país llamamos el México de las instituciones; esto es, el Estado organizado para organizar, el Gobierno comprometido en el afán de progreso y referido siempre a un enfoque derivado de la ley como norma de las organizaciones sociales, y que tutela el que hacer del aparato gubernamental y sus relaciones con los particulares.

El México inserto en la administración moderna data del año de 1925, fecha desde la cual se inició y aseguró el primer avance hacia la estabilidad política derivada de la vida democrática, y configuró la estructura básica de instituciones de carácter político, económico y social, que constituyen un importante marco antecedente para entender la Administración Pública actual y las perspectivas y limitaciones de la planeación global.

En los últimos 50 años la planeación ha asumido una fisonomía democrática, se ha desarrollado en el irrestricto respeto a las libertades individuales, y siempre se ha manejado en nuestro estado social de derecho. Además, dicha planeación ha tenido

do como propósito final asegurar un proyecto nacional de desarrollo integral referido al bienestar - de la población, elevando sus niveles de vida y -- asignando al Estado un carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales del - país.

La planeación recoge objetivos comunes a la actividad estatal y social, orientando la acción privada y constituyendo el soporte para el enfoque de economía mixta a través de instrumentos previstos en el régimen constitucional.

Ha sido tarea del Estado coordinar el quehacer del desarrollo, comprometiéndose a persuadir para convencer sobre las implicaciones de la planeación y venciendo la resistencia al cambio. El aparato gubernamental ha mantenido su capacidad de negociación como órgano y la de los funcionarios públicos como agentes del cambio para adelantar en tareas - de mejoramiento administrativo, derivadas de la -- planeación.

El Gobierno de la República, para impulsar la pla-

neación, ha llevado a cabo acciones tendientes a -
implantar o restringir, según las necesidades: com
promisos, prohibiciones, obligaciones, fomento, es
tímulo, desestímulo, limitaciones y la creación de
modalidades tendientes a generar un instrumental -
jurídico, como se señaló, vinculado con el contexto
de economía mixta.

Como antecedentes remotos de la planeación global-
actual, se pueden mencionar entre otros: (3)

- o la Comisión del Programa del Partido Nacional
Revolucionario (1933), integrada por funciona-
rios del Gobierno y miembros destacados del -
Partido, la cual tuvo a su cargo la elabora--
ción del primer Plan Sexenal;
- o el Comité Asesor Especial (1935), creado por-
la Administración del General Cárdenas e inte-
grado por Secretarios de Estado, directores -
de la banca pública y otros funcionarios des-

(3) Véase Planeación en la Libertad, relatoría de la -
Reunión Nacional que con el mismo título se llevó-
a cabo en México, en julio de 1976, y que fue edi-
tada por la Secretaría de la Presidencia.

tacados, cuyo fin era la coordinación de las políticas nacionales de planeación;

- o el Fondo para el Fomento Industrial (1941), - cuya operación fue encomendada al Banco de México;
- o la Comisión Federal de Fomento Industrial --- (1944), que debería planear el desarrollo industrial del país y promover la creación de - nuevas industrias;
- o la Comisión Nacional de Inversiones (1947), - creada en los primeros meses de la Administración del Presidente Miguel Alemán;
- o el Comité de Inversiones (1953), establecido en los primeros meses de la Administración de Ruiz Cortines;
- o la Comisión de Inversiones (1954), que sustituyó al Comité;
- o la Secretaría de la Presidencia (1958), que a su vez absorbió las funciones de la Comisión-

de Inversiones, agregando algunas otras tareas de planeación regional;

- o la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo, establecida en el año de 1962.
- o Desde 1962 hasta 1976 operó la vinculación para los efectos citados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional y la extinta Secretaría de la Presidencia, entre las cuales se lograron establecer los primeros mecanismos intersectoriales y crear los antecedentes que soportan y sustentan las nuevas bases legales para vincular los vértices del triángulo programación-presupuestación-control, sobre los cuales se abundará posteriormente.
- o Como se apuntó ya en otras ponencias, en el año de 1977 la parte sustantiva de la Reforma del aparato gubernamental se fundamentó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual encuentra su soporte, implementación y complemento en la Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público Federal; en la - Ley General de Deuda Pública; en el Decreto - por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; y en el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un Artículo 27.

- o En 1980 se adquirió el compromiso con la nación a efecto de llevar a cabo el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Este cristaliza y - consume a plenitud un viejo anhelo de programación vinculada con la República toda y con los sectores económicos que en ella se insertan.

El Plan citado, como se verá, rompe el viejo - vicio de no correlacionar idóneamente los vértices del control de gestión, el de la administración de recursos y de la programación--presupuestación.

Asimismo, señala políticas y lineamientos pa-

ra facilitar la interacción de evaluación, vigilancia y control de resultados.

Lo anterior evidencia cómo México cuenta ahora, en el inicio de la década, con una estructura administrativa básica para la planeación global institu--cional. Ello en tanto que ésta se soporta en un marco jurídico que tutela el quehacer para los órganos alojados en el aparato gubernamental y en la medida que dicha planeación forma ya parte de las acciones de realización permanente.

En los capítulos anteriores, Natividad González Parás evidenció el nivel institucional con el cual se realiza en nuestro país la planeación. Puso de relieve los resultados de la Reforma Administrativa. En la parte correspondiente, Salvador Garcilita, Merino Mañón y Jorge García Dueñas, establecen el marco conceptual de la empresa pública, los instrumentos jurídicos de programación y con--trol que las rigen y desentrañan la esencia del --sector paraestatal mexicano institucionalizado.

Corresponde ahora explorar las interacciones que se derivan de la planeación global, de los linea-

mientos para el control de gestión y de la evaluación de la administración de recursos.

Para ello, toda vez que se evidenció la institucionalización de la planeación global, se estudiará a partir de su situación actual, cómo se inserta el sector paraestatal en ella.

1.2. SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION GLOBAL EN MEXICO

Es evidente, y así lo han reconocido quienes se --- preocupan en testimoniar la evolución de la planeación global, que es inexacto afirmar que México no haya contado, sino hasta la década que corre, con instrumentos normativos para la programación de actividades del Estado; empero conviene precisar que, -- por lo general, éstos habían sido más bien declaraciones de principios que disposiciones operativas a través de las cuales se hicieran viables, en el terreno de la práctica administrativa, los propósitos políticos y las aspiraciones en ellos señaladas.

Hasta hace unos cuantos lustros, el Derecho Administrativo Mexicano había venido siguiendo básicamente las líneas clásicas de conservar y cuidar la formalidad y la lógica jurídicas que lo obligaban a ser "expectante y un poco pasivo" en espera de que se dieran "las condiciones hipotéticas que marca la ley o el reglamento, para que se produjesen las condiciones previstas".

Los dos párrafos precedentes podrían pasar como un testimonio documental más, si no hubiesen sido producidos por el Lic. José López Portillo, el primero al término de su campaña y el segundo en diversos documentos con distintas expresiones.

En abundamiento de lo anterior y siguiendo el mismo-pensamiento, se precisa que fueron, en cambio, las "técnicas de la programación económica las que plantearon la necesidad de anticipar objetivos y metas, a fin de condicionar las hipótesis y los supuestos y buscar -- que se produjeran las acciones necesarias, con lo cual se empezaron a invertir los polos de la lógica anterior"

Más aún, es cierto que nada impedía que las políticas y los programas se dedujesen de las facultades genéricas que la Ley atribuía a los órganos de la Administración; pero por lo general esto no acontecía de una manera permanente y sistémica, ya que no existía una disposición que obligara a fijar objetivos y metas -- específicos, cuantificables, ubicables en el tiempo y en el espacio, y que pudieran evaluarse, por tanto,

en función de los resultados obtenidos. Esto, que podría haber sido suficiente en una Administración Pública tradicional en un Estado gendarme como los de los siglos XVIII y XIX, no lo es ya para un Estado de servicio como en el caso nuestro que, a partir de 1917, - debe orientar y estimular el desarrollo.

Por todo lo anterior, no es extraño encontrar el inicio de la década vinculado con un propósito y una realidad: un enfoque global para la planeación de la nación a que aspiramos ser y para asegurar la obtención de metas y propósitos, para insertar en la realidad -- del país un aspecto de congruencia en la programación presupuestación y un soporte para cerrar el ciclo en el cual la planeación se desdibuja con la función es--cueta de presupuestación.

Los vínculos indisolubles entre planeación y bienestar de la población se orientan siempre en un marco político, en un contexto económico y en un entorno democrático, como se apuntó. Para ubicar el estado actual que - guarda la planeación en México, se diferencian los dos primeros contextos, el político del económico.

En este momento la situación de la planeación global, - desde el peculiar ámbito que se deriva del análisis político, se identifica en el Plan Básico de Gobierno --- 1976-1982, aprobado por el Partido Revolucionario Institucional durante la celebración de la VIII Asamblea Nacional Ordinaria.(4) La posición partidista cristalizada en el documento citado, consigna los grandes objetivos postulados por el Partido, considerando la situación de México y el mundo en crisis, el estado de Derecho y la Constitución, la democracia y la política.

El enfoque de dicha planeación se puede advertir en el enunciado mismo de sus capitulares: El Pueblo y las --- Fuerzas Armadas; Planeación Democrática; el Estado en - la Economía Nacional Revolucionaria; Política Financiera y Fiscal; Política Monetaria y Crediticia; Inversión Extranjera; Comercio Exterior y Balanza de Pagos; Objetivos Sectoriales; Revolucionar la Reforma Agraria; La-

(4) La Asamblea del Partido Revolucionario Institucional se celebró el 25 de septiembre de 1975. Tuvo como antecedentes la consulta en todos los sectores del Partido para recoger de consenso, análisis y propósitos, planteamientos y criterios, detectar necesidades y precisar objetivos prioritarios.

Educación Nacional, la Ciencia y la Tecnología; Desarrollo Social y Bienestar; y Combatir la Marginación (5)

De la otra parte, el enfoque económico de la planeación global en su manifestación más reciente, se aloja en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual partió de la definición de una orientación política que fue seguida por 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; - sirvió para integrar los puntos de vista y las demandas de un programa de gobierno que, ya antes, el Partido Revolucionario Institucional, en las sucesivas administraciones había venido recogiendo y refiriendo en otro contexto a las necesidades vinculadas con la planeación, - cuya última expresión se documentó en la VIII Asamblea mencionada.

El citado Plan Global de Desarrollo 1980-1982 es uno de los instrumentos fundamentales en la perspectiva actual de la planeación global mexicana.

(5) Véase Plan Básico de Gobierno 1976-1982, editado - por el Partido Revolucionario Institucional. México 1975.

Anotada la característica del antecedente que ocupa -- nuestra atención, es preciso señalar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, como uno de los marcos de referencia más recientes en la materia, de cuyo contenido se deriva la obligatoriedad y la aplicabilidad para el sector público.

Antes de la sanción del Titular del Ejecutivo Federal -- para la operación del Plan Global de Desarrollo, desde el 10. de diciembre de 1976 se configuraron la orientación política y la metodología, así como las implicaciones de contenidos, a partir de la elaboración de planes sectoriales y estatales, que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos estratos de la sociedad.

Al tomar posesión de su encargo, el Presidente José López Portillo postuló una estrategia de desarrollo económico y social congruente y realista para superar los aspectos más graves de las crisis, recuperar los ritmos de la actividad económica y fortalecer las bases para conseguir, en los plazos mediano y largo, un crecimiento

alto y sostenido. (6)

La planeación actual ha implicado la estrategia seguida por el Ejecutivo Federal, (7) en el corto plazo, para definir el propósito de reanudar el proceso de crecimiento, atender las carencias más graves de la población y sentar las bases para avanzar en el cambio cualitativo del crecimiento, que hiciera factible extender sus beneficios a grupos cada vez mayores, y crear las condiciones de una planeación para el desarrollo integral.

El Plan Global de Desarrollo identifica, define y orienta la acción de las empresas públicas, en tanto que sectorialmente éstas se vinculan con su cabeza correspondiente, y en la medida que inciden a la realización y consecución de los siguientes elementos programáticos - que se pusieron en marcha de 1976 a 1979, de cuyo solo-enunciado se advierten sus implicaciones:

- o Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- o Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

(6) Véase De la Madrid, Miguel, La Orientación del Gasto Público de 1980. Ed. IMEF, facsimilar, p. 12.

(7) Id. supra ítem anterior, p. 13.

- o Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.
- o Plan Nacional Anual del Sector Agropecuario y Forestal.
- o Programa Nacional de Empleo.
- o Plan Nacional de Turismo.
- o Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- o Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.
- o Plan Nacional de Comercio.
- o Programa del Sector Educativo.
- o Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes.
- o Plan de Agroindustrias.

En función de dichos elementos programáticos y en atención a los dispositivos jurídicos aplicables en materia de programación, presupuestación, control de gestión, información e informática, administración de recursos y, sobre todo, atendiendo las recomendaciones, lineamientos y mecanismos de instrumentación de la Reforma Administrativa, el Estado Mexicano asegura un importante paso para asomarse al horizonte cultural de la administración para el desarrollo.

En el anexo marcado con el número 1 se transcriben los puntos más interesantes del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, vinculados con el funcionamiento y control del Sector Paraestatal.

1.3. PERSPECTIVAS DEL SECTOR PARAESTATAL EN LA PLANEACIÓN GLOBAL

El Titular del Ejecutivo Federal Mexicano ha reiterado la función que desempeña el sector paraestatal en el desarrollo del país. Con diversos ordenamientos jurídicos ha tutelado las perspectivas de dicho sector en la planeación global. Más aún, en el esfuerzo de Reforma Administrativa se ha tomado particularmente en cuenta el importante desarrollo que a partir de 1925 ha tenido el llamado ámbito paraestatal de la administración.

Como apunta Carrillo Castro, (8) hasta antes de la presente Ley Orgánica las entidades paraestatales se podían crear no sólo mediante ley del Congreso o acuerdo directo del Ejecutivo, sino por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que condujo a una grave desarticulación de las acciones públicas. Ello dificultaba considerablemente la planeación global, si se atiende a la

(8) Véase Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano, texto del trabajo presentado con motivo de su ingreso como socio activo a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, ed. facsimilar. México, 1980. p.17.

naturaleza jurídica y a la personalidad y patrimonio de que están dotadas.

La nueva Ley Orgánica subsana el problema en tanto que indica los lineamientos, incorporando en su contexto las principales reglas para el funcionamiento y coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Si se atiende al espíritu del legislador, se trata de superar viejos problemas - que se habían originado por situaciones de la positividad y vigencia del derecho en el entorno del espacio-tiempo en que se fueron tutelando las empresas parapúblicas. .

Si se retoma la tesis de Carrillo Castro, debemos precisar que, supuestamente, las 900 ó más entidades paraestatales debían acordar sus programas con el Presidente de la República, lo cual, si bien hubiera sido factible en 1930, cuando sólo existían 16 entidades paraestatales -entre las que destacaban el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación- se complicó para 1940, cuando el

número aumentó a 71, y se hizo más difícil aún en 1950, en que ya alcanzaban la cifra de 151; para 1960 se elevaron a 262; en 1970 a casi 600; al terminar el año de 1976 llegaron a ser más de 900. (9)

El análisis, incluso con mirada superficial de las implicaciones en la planeación global de dicho sector, pone de relieve que las circunstancias impedían no sólo la coordinación personal del Titular del Ejecutivo Federal, sino el adecuado control y vigilancia de sus actividades, lo que era a todas luces necesario si se parte del hecho de que, por esta vía, se estaba erogando ya más de la mitad -- del gasto público. (10)

La planeación global incide en el sector paraestatal, no sólo por las razones citadas anteriormente, sino también en la medida que la función objeto de análisis es consustancial a cualquier organismo social e implica el ejercicio libre de la razón de quienes ocupan los puestos de dirección nacional

(9) Carrillo Castro, op. cit. 19

(10) Ibidem, 20 y ss.

para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los medios para alcanzarlos, atendiendo a los reclamos y demandas de la comunidad (11)

Las tesis de los gobiernos de la República, con diversas intensidades en los logros y en los resultados, han postulado la importancia de la intervención del Estado en materia económica. Con diferentes estrategias, han asumido un papel en relación al sector paraestatal considerado como apoyo para el desarrollo. También las incidencias de la planeación global han sido bajo el influjo de muy diversas circunstancias y coyunturas.

Más aún, la importancia de racionalizar el gasto público y de emplear los instrumentos de la programación como soportes de las decisiones del Gobierno de la República, se acentúan en el ámbito paraestatal si tenemos en cuenta que en 1979 el gasto público representó el 30% del Producto Interno Bruto, en relación a cuyas cifras se abundará la información en los apéndices de este trabajo y en los úl

(11) Véase López Portillo, José, Responsabilidad del Funcionario Público, Participación en la Primera Reunión de Evaluación SPP, México 1979, pp. 37 y ss.

timos incisos de las ponencias de Garcilita y Ruiz.

En este orden de ideas, destaca la reflexión de que sin perspectivas del sector paraestatal en la planeación global, el desarrollo económico se dificulta y el grado de entropía de la administración pública se incrementa.

En la Administración del actual Presidente de la República se han postulado compromisos para continuar 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. Se han intensificado y se seguirán realizando esfuerzos para consolidar un Proyecto Nacional de Desarrollo.

En congruencia con los Programas de Reforma Administrativa, en el marco de una Reforma Política -- que ha abierto hasta sus últimas consecuencias los canales de la vida democrática del país, en el soporte de una Alianza Popular para la Producción y, sobre todo, en el amplio panorama de un país estable en lo económico y en lo político que superó su

reciente crisis, el Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobó y se comprometió a realizar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Dicho Plan reproduce en corte los anhelos de la comunidad y consigna el compromiso para:

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

En los dieciséis capítulos del documento mencionado, el Sector Paraestatal significa un peso de singular importancia, pues como se ha visto en otras po

nencias en el evento que ocupa nuestra atención, - la trascendencia de la empresa pública no sólo se fundamenta en la proporción que ocupa en el Gasto Público o en la dimensión de los recursos financieros para el desarrollo, sino también en el papel social que desempeña para contribuir a lograr las metas nacionales de desarrollo económico.

Mejor aún, el hecho de que el sector paraestatal - se inserte y confluya a la planeación global y ésta, a su vez, en un proceso dinámico sea instrumento de control, fiscalización y vigilancia, supera en gran medida, las objeciones teóricas que tradicionalmente se han hecho para postular "el no intervencionismo del Estado en el sector empresarial, aludiendo que ante la ausencia de planeación integral, la participación estatal en la economía, resulta particularmente negativa". (12)

En significativa aceptación de esas tesis cuestionantes, la falta de planeación en la meta citada orllaba al Estado a hacerse cargo de empresas defi--

(12) Véase la Ponencia presentada por Jorge Ruiz Dueñas, inserta en este volumen.

cientes y afrontar las consecuencias de la falta - de eficiencia y productividad.

En contraposición, una de las tesis más recientes- (13) precisa que corresponde al Estado directamente, por medio de su asociación productiva con sectores progresistas de la iniciativa privada, desempeñar una función básica en el sistema de economía mixta.

Anteriormente, la intervención del Estado en la -- economía era cuestionada en atención a diversas - circunstancias de carácter político o ideológico;- en contraste, ahora la intervención del Estado no- sólo se justifica desde el punto de vista jurídi-- co, sino, además, en la medida que existe ya un so- porte administrativo mediante el cual el Estado me- xicano ha logrado superar el conflicto que se deri- va de hacerse cargo de empresas deficientes para - hacerlas fuentes de trabajo. En la actualidad son más frecuentes las promociones que se realizan en- función de conceptos claros de eficiencia y produc- tividad.

(13) Véase Beteta, Mario Ramón, La productividad de las Empresas, Ponencia dictada en la FENAMUE el 27-V-80

La preocupación para justificar el no intervencionismo y la creciente falta de credibilidad de dichas tesis, se ponen de relieve en tanto que el Estado Mexicano -como apunta Alejandro Carrillo Castro (14)-, ha podido conformar técnicas a través de las cuales el Presupuesto resulta de la integración de los diversos planteamientos programáticos y de asignación de recursos, que adquieren congruencia general y global, de acuerdo con las prioridades de la política de desarrollo nacional y permite que se superen inercias, rutinas o vicios.

La evidencia de que en México el sector paraestatal es objeto de planeación y se aloja en el deber de ser derivado de la programación como instrumento de control, resalta el hecho de que -en opinión de Miguel de la Madrid- "el presupuesto es el resultado del trabajo participativo de todo el Gobierno Federal y se constituye como parte del sistema nacional de planeación que estamos construyendo. Este sistema toma en cuenta su carácter de instrumento para atender a una sociedad democrática y libre y, por tanto, como un sistema de planea

(14)

Véase Carrillo Castro, Alejandro, Reforma Administrativa en México, INAP, México 1978.

ción obligatoria". (15)

El impacto del sector paraestatal en la Planeación Global, se evidencia en el epígrafe 10.1.2. Propósitos, consignado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y que precisa: el desarrollo de las empresas públicas ha tenido una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte -- del Estado y, por ende, ha determinado, en buena medida, el desenvolvimiento económico y social del país, el cual a su vez, retroalimenta el proceso -- rigiendo la expansión y la operación del sector paraestatal para que éste, adecuándose a las cambiantes condiciones socioeconómicas, coadyuve al cumplimiento de las funciones del Estado como rector del desarrollo. (16)

-
- (15) Véase De la Madrid, Miguel, La Orientación del Gasto Público de 1980, Edición facsimilar del IMEF -- con motivo de la intervención en dicho Instituto -- del Secretario de Programación y Presupuesto, México, 1980, p. 19.
- (16) Véase Plan Global de Desarrollo 1980-1982. SPP, -- México 1980, p. 105.

2 F U N C I O N A M I E N T O D E L A E M P R E S A P U B L I C A E N E L C O N T E X T O D E L A P L A N E A C I O N G L O B A L

2.1. MARCO MACROECONOMICO

En el capítulo precedente se destacó la evolución de la planeación global en México como instrumento de desarrollo. Se evidenció que ésta es un que hacer institucionalizado y se dio noticia de cuál es su situación actual, para concluir sobre las perspectivas del sector paraestatal en dicha planeación. Corresponde ahora la tarea de ubicar la empresa pública en la planeación global.

Durante el desarrollo de este capítulo se harán alusiones al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en tanto que dicho instrumento sistematiza un esquema general de planeación que recoge, a plenitud el marco obligatorio de referencia para vertebrar lineamientos de acción atendiendo las experiencias históricas de la planeación nacional, de la orientación política y de las prioridades del desarrollo.

El desarrollo del sector paraestatal ha impulsado de manera directa e importante los distintos renglones económicos en los que participa, teniendo una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado. Sin embargo, ha tenido que enfrentar una serie de problemas, tanto de eficiencia, administración y productividad, como financieros, resaltando entre éstos el de insuficiente generación de ahorro interno.

Si se recuerda la conocida tesis de la "proliferación de empresas públicas en los países en vías de desarrollo", resulta interesante aludir al criterio sustentado por el Secretario General de la Naciones Unidas, en 1977, en relación a Cambios y Tendencias de la Administración y las Finanzas Públicas para el Desarrollo (17) y a efecto de comprender cabalmente en el contexto macroeconómico el funcionamiento del ámbito paraestatal en la planeación global.

(17) Véase el documento preparado como material de discusión para la IV Reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública, celebrada en Ginebra, Suiza; 27-09-77 al 07-10-77.

Se precisa que existe mundialmente una tendencia creciente para responder a las necesidades específicas de carácter económico, político y social, a través de la promoción y robustecimiento de los sectores paraestatales de los países, principalmente los que se han colocado en la clasificación "en vías de desarrollo". La tendencia abarca también a la creación de un inextricable laberinto de instituciones y objetivos.

Ello dificulta el papel social que deben desempeñar las empresas públicas en el desarrollo y, desde luego, el quehacer de planeación global no contemplaba cabalmente la perspectiva del sector paraestatal.

Las tesis encontradas de si el Estado debe o no intervenir en la economía, sobre la gama de posibilidades que se derivan de la participación mediante empresas públicas, esconde, además de una realidad económica, una implicación ideológica vinculada con las formas y modalidades de los aparatos gubernamentales.

Dichas instituciones, dentro del sector paraes-
tatal, tienen asignadas metas y funciones que van-
desde la generación de excedentes de inversión, co-
bertura de huecos o lagunas en las estructuras na-
cionales de producción, reducción de la dependen-
cia extranjera, fomento a regiones o sectores de-
primidos, promoción de la redistribución del ingre-
so, producción de ciertos bienes y servicios para-
la población y, en algunos casos, hasta la presta-
ción de servicios de apoyo para la estructura pri-
vada de la producción. (18)

México, como el resto de los países, ha asumido la
estrategia de robustecer el sector paraestatal co-
mo mecanismo de desarrollo. Ello, como en otras -
naciones, y también en opinión del foro internacio-
nal mencionado, obedece a cinco razones básicas:

- o El Gobierno Mexicano incursionó en otros cam-
pos de la actividad económica, una vez que cu-
brió las principales necesidades de infraes-

(18) Consúltese la traducción de Carrillo Castro, Alejan-
dro, del documento citado en el ítem anterior, y -
que se reproduce en La Reforma Administrativa en -
México, Miguel A. Porrúa, S.A. Editor, Méx. 1980, -
p.205.

estructura, en tanto que existían campos a los que no acudió la iniciativa privada o no existía suficiente capacidad de inversión.

- o Por razones históricas vinculadas con el desarrollo económico con justicia social, el Gobierno de la República, respetando y aprovechando el marco de derecho en el cual se halla, nacionalizó compañías extranjeras, las cuales pasaron a la administración gubernamental.
- o En virtud del carácter representativo, democrático y popular del Gobierno Mexicano, se optó por la participación en ciertas líneas de producción y de comercialización de bienes de consumo y de bienes de uso general para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.
- o En menor intensidad que otros países, se tuvo el propósito de satisfacer necesidades vinculadas con el ahorro interno y el ahorro público.

co, por lo que se adoptó la estrategia de intensificar la incursión en el ámbito que nos ocupa.

- o En atención al ordenamiento constitucional y asumiendo el mandato popular para generar horizontes más promisorios de progreso, se empleó el sector paraestatal como un instrumento dinamizador del desarrollo.

En nuestro país -apuntan la mayor parte de los tratadistas mexicanos que han estudiado el tópico (19)- la intervención del Estado tiene como uno de sus principales objetivos, procurar la más equitativa distribución de la riqueza. Dicha participación o intervención en la economía tiene un fundamento legal, el consagrado en la Carta Magna de la República, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí la justificación de la intervención citada para regular aspectos específicos de la economía nacional, realizando directamen

(19) En estudio Origen de la Intervención del Estado Mexicano en la Economía Nacional, González Herrera, -menciona una antología de 27 tratadistas que se pos tulan por la tesis mencionada.

te ciertas actividades que han sido consideradas ..
de interés público, tales como las vinculadas con-
el desarrollo económico, seguridad social, educa--
ción, vivienda popular y comercialización de pro--
ductos de consumo popular entre otras.

2.2. LA EMPRESA PUBLICA EN FUNCION DEL DIAGNOSTICO SOCIO-ECONOMICO INSERTO EN EL PLAN GLOBAL

El documento que venimos estudiando, señala que en la definición de los propósitos en materia de empresas y organismos públicos, se ha tenido presente que, dada su naturaleza y objetivos, muchos de ellos no pueden operar, ni su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos que una empresa privada, en especial en aquellos que responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el sector público. Sin embargo, ante la serie de problemas de índole administrativo, de operación, de productividad, de eficiencia y financiero, la política de empresas públicas se orientará a lograr que, en general, la operación de éstas se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo estos últimos sobre la base de adecuadas relaciones entre sus costos y sus precios, y entre su capital y sus pasivos. Todo ello estará enmarcado dentro de la necesaria congruencia entre sus fines y los objetivos nacionales. (20)

Aun con el riesgo de ser prolijos, conviene insistir en

(20) Véase Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pp 104 y 105.

la tradicional polémica de la intervención del Estado en materia económica y sobre la cual da amplia noticia la ponencia de Ruiz Dueñas.

La comprensión cabal del diagnóstico obliga, aun con el riesgo de reiterar demasiado el tema de la naturaleza jurídica del sector paraestatal, a recordar que en nuestro medio, la empresa pública adopta una amplia gama de tipos legales, cada uno de los cuales, como se ha señalado, deriva su existencia de diversas disposiciones jurídicas que dan lugar a distintos modelos de organización interna.

Nuestra legislación da así cabida a entidades desconcentradas (directamente dependientes de la administración central); a organismos descentralizados que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; a instituciones u organismos auxiliares nacionales de crédito; a empresas de participación estatal; y, finalmente, a los fideicomisos en los cuales es fideicomitente único el Gobierno Federal.

En el caso de los organismos desconcentrados, éstos tienen la misma personalidad jurídica que las --

dependencias centrales a las cuales están vinculados; por esta razón están sujetos a un control de tipo jerárquico, su autoridad es delegada y su responsabilidad es compartida; están sujetos, asimismo, a diversos tipos de control que operan dentro de la administración central.

Sin embargo, su diferencia radica en que pueden manejarse con relativa libertad para ejecutar cierto tipo de actividades, ya que cuentan con una amplia discrecionalidad de facultades para tomar decisiones. Suelen seleccionar su propio personal y su presupuesto es sometido tan sólo a un control global por parte de la dependencia centralizada a la cual pertenecen y por cuenta de la cual realizan sus funciones específicas.

En lo que respecta a los organismos descentralizados, éstos se caracterizan por actuar como entidades jurídicas autónomas, dotadas de patrimonio proprio, si bien permanecen sujetas a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían de uno a otro caso en grado e intensidad. Por lo general, su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes pú--

blicos, o bien, con los de otros organismos descentralizados, así como con las asignaciones, subsidios, transferencias, concesiones o derechos que les aporta u otorga el Gobierno Federal, o por bienes o derechos que adquieren en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro título.

Referente a empresas de participación estatal, conviene recordar que en México éstas son instituciones en las que el Gobierno Federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa. Es frecuente que en estos casos existan acciones que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

También se consideran dentro de este tipo a aquellas empresas en las que al Gobierno Federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo Administrativo, Junta Directiva, o designar al Presidente, Director o Gerente, o cuando se reserva el derecho de vetar los Acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo Administrativo, Junta Directiva u órga

no equivalente.

Es de participación mayoritaria cuando el Gobierno Federal aporta o es propietario de por lo menos el 50% de las acciones de las empresas, y minoritaria cuando es propietario del 25% hasta el 49% de las acciones.

Resulta interesante hacer la salvedad que hay sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal; son aquellas en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal, poseen acciones o partes de capital que representan el 50% o más de éste.

En México, el Estado ha recurrido a utilizar, para la creación de empresas públicas, la figura del fideicomiso, mediante el cual el fideicomitente (el Estado) destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. En los fideicomisos estatales, las facultades de fideicomitente las -- ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi--

co. Los fideicomisos estatales son, asimismo, objeto de control y vigilancia administrativa por -- parte de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, "sólo cuando tienen por objeto, la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de ser vicios o la producción de bienes para el mercado".

En los países con altos grados de desarrollo, las empresas parapúblicas y la misma intervención del Estado en la economía nacional, se orientan a mantener la estabilidad económica. Por su parte, en los países en vías de desarrollo o los subdesarrollados, la intervención mencionada se dirige a garantizar el desarrollo y a que éste soporte con -- sus modalidades el progreso económico y la satisfacción de las necesidades prioritarias de la población.

En el contexto macroeconómico que mencionamos, las tesis políticas que fundamentan el criterio son, -- en opinión de James W. Wilkie, (21) el pivote que-

(21) Véanse Wilkie W., James, The Mexican Revolution: - Federal Expenditure and Social Change Since 1910, - Editado por University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1967, y la versión castellana -- corregida y aumentada de dicha investigación, publicada con dos epílogos más por el FCE, México, 1978.

amplía el complejo sistema del aparato gubernamental, y se derivan de las crecientes dificultades de los países desarrollados para sostener la expansión de sus economías. De ahí que, lejos de abandonar o limitar el impacto del Estado en la vida económica, ésta debe ampliarse y perfeccionarse, no sólo para complementar o suplir las deficiencias de inversión de los participantes, sino para emprender la planeación y regulación dentro del marco del desarrollo.

En atención al diagnóstico y a los lineamientos sobre el gasto público, el Plan de referencia precisa las siguientes acciones que inciden a las empresas públicas: (22)

o Agilidad

Se dará mayor agilidad y oportunidad al ejercicio del gasto, eliminando trámites y requisitos de acuerdo con la estructura programática, el monto de las erogaciones o su destino.

(22) Consúltase el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pp. 99 a 101.

o Control

Se mejorará su control mediante una adecuada-normatividad y contabilidad; y, sobre todo, -mediante su posterior auditoría y evaluación, vigilando el cumplimiento de las metas en ---cuanto a volumen, estructura y composición.

o Racionalidad en las compras

Se logrará mayor racionalidad en las compras, emitiendo normas en cuanto a monto global, estrutura y tipo de bienes adquiridos por el -sector público, acordes con las necesidades y prioridades establecidas en el Plan.

o Combate a la corrupción

Las autoridades encargadas de vigilar el ejer-cicio del gasto redoblarán esfuerzo y perfec-cionarán los mecanismos legales para deste---rrar las prácticas de corrupción y fijar res-ponsabilidades, de acuerdo con las leyes. En esta lucha se requiere una acción colectiva -de todos los sectores sociales, ya que las --distintas formas de corrupción no se limitan-al ámbito del sector público. La corrupción-

es un mal que invade a todos los sectores. Es necesario empezar el saneamiento por el sector público, para que la moralidad y la eficiencia de los funcionarios aseguren la marcha de las instituciones. En este contexto ha sido aprobada una nueva Ley de Responsabilidades aplicable a funcionarios públicos.

o Apoyo a prioridades

Se eliminará la dispersión y la atomización de la obra pública, a través de la coordinación de proyectos, lo que permitirá atender las prioridades establecidas.

o Reforma administrativa

Se adecuará el gasto corriente a los planteamientos de la reforma administrativa.

o Subsidios

Se continuará eliminando los subsidios innecesarios, tanto los directos como los que se otorgan a través de los precios y tarifas, de las entidades paraestatales, con el propósito de sanear la situación financiera de éstas y

avanzar en la eliminación de la economía ficción. Se buscará la transparencia de los subsidios existentes y la claridad en los propósitos que persiguen.

o Programación

Se promoverá la vinculación de la programación sectorial con la estatal, de modo que sean congruentes entre sí y permitan reorientar el gasto de acuerdo con las prioridades del desarrollo económico y social.

La planeación es un proceso amplio que sólo tendrá buen éxito si involucra a todo el sector público. No puede ser tarea ni responsabilidad única de las dependencias globalizadas; debe formar parte del sistema cotidiano de trabajo y de toma de decisiones de todas las instancias de la administración pública.

o Coordinación y federalismo

Se coordinarán y programarán en forma integrada los mecanismos de apoyo al federalismo, tales como CUC, PIDER, COPLAMAR. Las participaciones y subsidios, entre otros, se enlazarán

convenientemente con las acciones estatales y municipales, vigilando que dichos mecanismos funcionen tal y como se diseñaron originalmente, sin desviarse de sus propósitos.

o Eficacia y eficiencia

Recibirá especial atención el propósito de -- aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, a través de los mecanismos de programación-presupuestación, bajo la responsabilidad de los sectores del Gobierno Federal. - Para ello, se vincularán en mayor medida las metas de cada dependencia con su gasto, desde su asignación hasta su ejecución, fortaleciendo su seguimiento y evaluación. Se responsabilizará a los Coordinadores de Sector de su administración, de manera tal que sea posible adecuar el gasto con mayor agilidad al -- ejercicio normal y aun a las situaciones de coyuntura. Se evaluará el cumplimiento de -- las metas asociadas al gasto público, a fin de retroalimentar las actividades de programación con indicadores de rendimiento de las -- erogaciones.

o Reestructuración

Se pretende una reestructuración de servicios e instituciones para mejorar la eficiencia de los sistemas paraestatales de servicios p^ubli^{co}s.

Se mantendrá la distinción entre las empresas paraestatales que cumplen una función social, de las que deben ser autofinanciables por pro^{du}cir para el mercado bienes y servicios en - condiciones similares a las de la empresa pri^{va}da, a fin de aplicar políticas adecuadas a cada una.

2.3. LINEAMIENTOS GENERALES DE ACCION PARA LA EMPRESA PUBLICA, DERIVADOS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Referidos al contexto de la situación actual que guarda la planeación global en México, conviene -- recordar la previsión que el documento fuente asigna a la empresa pública en atención a los lineamientos generales de acción.

Ello es importante, pues como apuntamos en la referencia la Orientación del Gasto Público de 1980, (23) el diseño de lineamientos específicos, de carácter normativo y operativo, debe interrelacionar:

- o planeación-programación-presupuestación
- o control de gestión -desde el ángulo interno
- o administración de recursos atendiendo a una evaluación.

En una primera aproximación, el Plan Global de Desarrollo precisa veintidós políticas básicas que integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público.

(23) Véase De la Madrid, Miguel, op. cit. p. 14

Las políticas constituyen, como veremos, en un elemento programático que engloba y norma a la política de empresas públicas en el contexto de economía mixta que rige en el país, lo que configura la tesis, no sujeta a discusión, de que el Estado ha de intervenir en renglones que revistan carácter estratégico para la marcha económica general de la nación, y en los cuales su participación directa permite afirmar la rectoría del poder público en los procesos de producción y de distribución, determinando el grado de dicha participación. (24)

En ese marco antecedente, el documento multicitado precisa como políticas básicas, las siguientes:

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.

(24) Véase Plan Global de Desarrollo, cap. 10

Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.

4. Consolidar la recuperación económica, logrando un crecimiento del producto interno bruto de por lo menos 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 alimentarias de nuestra población.
8. Impulsar el sistema alimentario mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reformar la empresa pública, eliminando los subsidios ex-

cesivos.

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 te--rritorial.
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 medios y profesionales, - que requiere el sistema nacional de produc---ción.
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". (25)

En este orden de ideas, las cifras permitirán ubicar, desde el punto de vista presupuestal, el papel que desempeña el sector y la importancia de las políticas citadas conceptuadas como lineamientos.

El presupuesto de Egresos de la Federación, para el presente ejercicio, asciende a un billón 683 mil 412 millones de pesos, superior en 287.7% al gasto estimado para 1979. De esta cantidad corresponden al Gobierno Federal 839 mil 18 millones, y al subsector paraestatal 844 mil 394 millones, cifras superiores en 29.1 y 28.4% respectivamente, a las del año anterior.

(25) Véase Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP, -- México 1980, pp. 7 y 8.

En atención a la clasificación económica, el gasto de capital asciende a 450 mil 39 millones de pesos, superior en 35% al de 1979; en tanto que el gasto-corriente se incrementa en 25% para situarse en -- 989 mil 137 millones.

Por su parte, el programa de inversiones ascenderá a 354 mil 916 millones, de los cuales corresponden 204 mil 364 millones de pesos al Gobierno Federal, cifra superior en 42.8% a la del año anterior; y a organismos y empresas 150 mil 552 millones, que representan un incremento de 26.9%.

Con respecto a la deuda, se destinan 244 mil 236 - millones a su amortización, equivalente al 14.5% - del total presupuestado.

Como los ingresos presupuestales ascienden a un billón 217 mil millones, el déficit presupuestal se ha fijado en 182 mil millones, equivalentes al 13% del gasto; este déficit se financiará en 74% con - crédito interno, y el restante 26% con deuda externa.

En lo relativo a su distribución sectorial, el gasto se dirige en forma mayoritaria a aquellos sectores de atención prioritaria, como son el agropecuario, bienestar social, comunicaciones y transportes y comercio, asignándoles 565 mil 991 millones, cifra que representa el 3.6% del presupuesto total.

Al resto de los sectores se destinan 437 mil 382 - millones, 26% del presupuesto, sobresaliendo el industrial al que se aplican 355 mil 300 millones -- (21.1%)!

En el ámbito regional reciben un incremento considerable los mecanismos que tienden a incorporar a las microrregiones, secularmente atrasadas, a las formas modernas de producción, a fin de asegurar-- les el acceso a los mínimos de bienestar social a que tienen derecho. Los recursos que se les asignan ascienden a 21 mil 651 millones de pesos, cifra superior en 36% a la de 1979, si bien su participación en el total continúa siendo exigua.

En el aspecto programático, los recursos concedi--

dos a los sectores se destinan hacia aquellos programas que, en mayor medida, contribuirán al logro de los objetivos nacionales.

Los lineamientos de acción serán consumables en la medida que las empresas públicas adopten mecanismos institucionales para vencer la resistencia al cambio y en tanto que sus directivos tengan la convicción de que "los ejercicios de prospección son siempre riesgosos; pero, aun así, son indispensables cuando se decide adoptar la planeación como estilo de gobierno y de gestión del desarrollo por parte de la comunidad". (26)

Las políticas antes mencionadas serán observables si en la medida en que crece el tamaño de las empresas, se implantan técnicas cada vez más afinadas de diagnóstico y prospección, ya que de otra manera las decisiones del corto plazo, muchas veces tomadas por la angustia de lo inmediato, pueden llegar a ser contradictorias con las metas sustanciales del futuro (27)

(26) Id. supra, p. 25.

(27) Ibidem, p. 25.

3 P E R S P E C T I V A S D E L A P L A N E A C I O N C O M O A G E N T E E F I C I E N T A D O R D E L A E M P R E S A P U B L I - C A

3.1. LIMITACIONES DE LOS SOPORTES ADMINISTRATIVOS SUPE RABLES POR LA OPTIMIZACIÓN DE LA PROGRAMACION-PRE- SUPUESTACION

Una evaluación de la situación que guarda el siste-
ma nacional de planeación -se apunta en el Plan Glo-
bal de Desarrollo- 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, pro-
seguir en las tareas de precisar con mayor detalle
los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas-
señaladas, las modalidades de sus diferentes instru-
mentos, la interrelación de los distintos programas
y acciones y, sobre todo, perseverar en la organiza-
ción y eficiencia de los esfuerzos. (28)

(28) Véase Plan Global de Desarrollo, p. 4

La perspectiva de México no difiere de la del hemisferio en la situación que guardan actualmente los soportes administrativos de la empresa pública, pues como señala -- Laerence Graham (29), mirando el tópico a través de las naciones, se notan puntos cruciales:

- o la importancia de adoptar una perspectiva histórica en la evaluación de los sistemas de las empresas públicas en los estados individuales;
- o la necesidad de identificar más claramente ciertas fases en su desarrollo como el contexto dentro del cual la política pública cobra vida, se implementa, se expande, y contrae;
- o variaciones entre países en la forma en que el sistema público empresarial está ligado al estado;
- o el grado de autonomía del que disfruta la empresa pública al perseguir sus propias actividades;
- o modelos alternativos de control y coordinación ejercidos por las autoridades centrales del gobierno sobre estas organizaciones;

(29) Véase la Relatoría General de la IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, celebrada del 6 al 10 de noviembre de 1978, en donde se apunta la intervención por parte de Graham, de la delegación de Estados Unidos de Norteamérica.

o la ausencia de un modelo convencional para evaluar su efectividad como organizaciones públicas.

Los problemas derivados de las limitaciones de los soportes administrativos, se relacionan directamente con las deficiencias de la programación-presupuestación.

Hasta el momento actual, el presupuesto y la función correspondiente de presupuestación, respondían a los cambios coyunturales del binomio economía-política; la función era objeto de adecuaciones de carácter circunstancial caracterizadas por modificaciones de forma pero no de fondo.

La presupuestación apoyada en los soportes administrativos correspondientes, se realizaba atendiendo diversos criterios de cálculo con base en datos históricos, pero no en función de planes por desarrollar -en el sentido estricto del término-; su control permanecía orientado hacia el aspecto de vigilancia de fondos.

Los aspectos básicos de planeación-programación-presupuestación, ahora se contemplan bajo la perspectiva del Plan Global de Desarrollo atendiendo las siguientes áreas fundamentales de acción:

o Precios y tarifas

En cuanto a precios y tarifas, debe considerarse el papel preponderante que desempeñan, pues constituyen una de las fuentes de financiamiento del gasto y la inversión pública y tienen efectos importantes en la estructura de costos de la economía; por ello su nivel habrá de generar ingresos suficientes para cubrir los gastos corrientes y de operación y financiar una proporción razonable de la inversión; de este modo se reducirían los requerimientos de crédito de las empresas públicas y, por lo tanto, el ritmo de crecimiento de la deuda de las mismas.

Uno de los lineamientos generales para la política de precios y tarifas se refiere al principio de equidad en el que la empresa tenga la posibilidad de cubrir sus costos: que sea el usuario del bien o el servicio el que cubra el costo correspondiente, para que éste no se traslade a la sociedad en su conjunto; ello contribuirá además a racionalizar el consumo de tales bienes y servicios.

o Programas de productividad y eficiencia

La solución a la problemática que enfrentan las empresas públicas no se podrá obtener con la sola revisión de sus precios y tarifas, ya que éstos sólo explican una parte del origen de aquélla. Es necesario adoptar soluciones en los aspectos concer---nientes a la operación de tales entidades, de la - que derivan obstáculos para convertir al sector paraestatal en un instrumento flexible de la políti-ca económica.

El esquema de precios y tarifas habrá de completarse con el diseño de programas que permitan un ni--vel de costos adecuado a una elevación sustancial- de la eficiencia y la productividad en la opera---ción de las empresas. Asimismo, el desarrollo de- los programas de inversión habrá de considerar un- horizonte de largo plazo, diseñando su planeación- por etapas sucesivas, para no supeditar las deci--siones importantes a presiones de corto plazo.

o Endeudamiento

Para corregir el deterioro financiero de las empresas públicas, en el mediano plazo, la política de-

endeudamiento debe ser acorde a la generación de recursos de los proyectos de inversión. Se procurará que las empresas públicas seleccionen una mezcla adecuada de fuentes de financiamiento, con objeto de diversificar el acceso a los mercados. Esto mejorará el perfil de la deuda y permitirá obtener mejores términos de contratación.

o Capitalización

La empresa debe convertir las aportaciones patrimoniales en el renglón de ajuste, cuando no sea posible superar los problemas financieros con las acciones antes mencionadas. La decisión deberá ser evaluada desde la perspectiva global del sector público.

o Tecnología

Las acciones se orientarán a la adopción de tecnologías que, sin descuidar la eficacia con que cumplan sus objetivos específicos, logren sustanciales aumentos en su eficiencia, de tal manera que permitan racionalizar el uso de sus insumos. Se buscarán las relaciones más adecuadas de capital y

mano de obra en sus procesos productivos.

o Sistemas de administración

Se modernizará la gestión administrativa a fin de elevar la eficiencia y la autonomía operativas, -- otorgándoles flexibilidad en el manejo de sus recursos para aprovechar mejor su potencial como instrumento de política económica.

o Evaluación

Como complemento de las acciones que se emprendan en cuanto a sistemas administrativos, se pondrá énfasis en los aspectos de evaluación, vigilancia y control de los resultados de cada empresa y organismo sobre la base del tipo de actividad que realicen y los objetivos para los que fueron creados. En este sentido, se avanzará en los mecanismos de evaluación y control de resultados y se fortalecerán los órganos de vigilancia a fin de que las empresas cubran el papel que juegan en el cumplimiento de las prioridades y jerarquías de desarrollo económico y social, posibilitando la oportunidad de las acciones correctivas.

o Tamaño de la empresa

Finalmente, en esta área se busca que las entidades se constituyan con el tamaño adecuado para contribuir a la densidad económica del país y para fortalecer la independencia de la Nación, sin menoscabo de la capacidad del Estado como rector del desarrollo.

Las áreas mencionadas en el contexto de la planeación, son al mismo tiempo elementos para el control de gestión y marco de referencia para la evaluación tanto la que se practica en el nivel interno como la que se debe aplicar a las empresas públicas desde el exterior. De este modo, en simultáneo, los soportes administrativos o son objeto de innovación para mejorar los instrumentos de organización y coordinación, o seguirán siendo factores de entropía del sector.

La previsión de medidas implicadas con la programación-presupuestación en el documento global de planeación -- que se vinculan con la implementación de los soportes administrativos, supera en gran parte un considerable número de limitaciones que las empresas públicas venían arrastrando de manera tradicional.

El proceso de programación-presupuestación incorpora no sólo la previsión del futuro, y el ordenamiento de los recursos sino que también considera la medición de resultados de la gestión pública.

En el material de trabajo compilado y producido para el Seminario se precisa claramente la naturaleza de la empresa pública, se le relaciona con el proceso de la Reforma Administrativa en la cual se ha comprometido el Gobierno de la República y se abunda sobre el control a que está sujeto el sector paraestatal. Es sobre este último tópico, en donde se destaca la importancia de la función programación-presupuestación.

Conviene recordar con García Cárdenas que la planeación se orienta en dos sentidos, el primero general, en el que a través de un diagnóstico de la situación nacional se establecen lineamientos, políticas y planes generales y en segundo se establecen acciones indicativas y específicas a través de la programación.

La programación se entiende como la previsión detallada de objetivos, metas, programas, actividades, proyectos, calendarios, recursos canalizables y costos.

Por su parte, planeación-programación, continúa García-Cárdenas, se sujeta a una serie de principios: racionalidad en cuanto a la escogitación inteligente de alternativas; previsión en razón a la estimación de todas -- las actividades sociales; unidad en función de la homologación y convergencia de los planes y programas; continuidad en relación a su permanencia como proceso de -- duración ilimitada; precisión en tanto a la delimita--- ción de competencias entre los órganos que ejecutan los planes y programas y entre los propios planes y programas y, por último, el de inherencia, dado que la programación se realiza en cualquier institución, es inherente a la administración, al Estado, a la empresa pública y a la empresa privada. (30)

Trátase de los niveles de macro-programación, meso o micro programación, éstos comprenden los siguientes instrumentos: modelos econométricos, modelos de investigación de operaciones para toma de decisiones administrativas, sistemas de contabilidad nacional y sistemas presupuestales.

(30) Véase la Relatoría de la IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Interrelación de la programación Paraestatal - con la Programación Global, intervención de Luis - García Cárdenas. Evento celebrado del 6 al 10 de noviembre de 1978.

En el epígrafe Diagnóstico, referido a las empresas públicas, el Plan de referencia precisa que en el sector paraestatal se han presentado situaciones que limitan un desenvolvimiento equilibrado, dinámico y eficiente, ya que algunas de ellas no cuentan con la tecnología más adecuada para los objetivos -- de sus procesos productivos, ni con los sistemas -- administrativos idóneos para agilizar su operación y permitir aumentos en su eficiencia y flexibilidad.

Por otra parte, en las entidades del sector existen también problemas de la organización operativa de -- las mismas que, al incidir en las relaciones laborales y de otro tipo, limitan de manera importante la autonomía de gestión de la entidad.

Adicionalmente, en el sector paraestatal se presenta el problema del rezago de los precios y tarifas -- de los bienes y servicios que produce y que en gran medida se han reflejado en la necesidad de otorgar -- enormes subsidios; ya que, a pesar de los importantes esfuerzos que la sociedad ha hecho de tiempo en tiempo para absorber los aumentos que los costos

han experimentado, el nivel de los precios y tarifas es, en general, todavía insuficiente para cubrir los costos de producción y distribución y generar el ahorro necesario para financiar una mayor proporción de las inversiones requeridas para expandir la capacidad productiva. -

(31)

Los tres últimos párrafos, tomados textualmente del --- Diagnóstico, evidencian circunstancias y coyunturas que provocan las limitaciones citadas; ellas obligan a intensificar la aplicación de técnicas modernas de planeación-programación-presupuestación para superar:

- o Falta de recursos internos suficientes y limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas.
- o Eficiencia limitada por la distorsión de la correlación costo-beneficio y costo-oportunidad.
- o Productividad deficitaria derivada de vicios alojados en pautas de comportamiento entrópicas.
- o Orientación de las políticas insertas en endeuda-

(31) El Diagnóstico citado se aloja en las páginas 104- y 105 del documento fuente del Plan.

miento creciente, o transferencias de recursos crecientes de naturaleza fiscal, por parte del Gobierno Federal.

- o Conflicto administrativo que se deriva de los insuficientes recursos internos y por las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas.
- o Generación de exiguos o nulos remanentes para financiar la inversión, en virtud del costo de los insumos y de la mano de obra.
- o Inestabilidad financiera de las empresas que incide, asimismo, a un importante cambio en la estructura del financiamiento de sus proyectos de inversión.
- o Si se atiende a los elevados volúmenes de inversión que inciden considerablemente tanto en el déficit como en la estructura del financiamiento, el largo lapso de maduración de los proyectos de inversión ---

implica un rezago entre la ejecución del gasto y la recuperación a través de los ingresos corrientes que generan el proyecto y, consecuentemente, se deteriora el ahorro propio.

De otra parte, las limitaciones de los soportes administrativos se correlacionan, si se atiende al criterio sustentado en el Plan, con las siguientes áreas ya precisadas por el documento, cuyos enunciados son:

- o Precios y tarifas
- o Programas de productividad y eficiencia
- o Endeudamiento
- o Capitalización
- o Tecnología
- o Sistemas de administración
- o Evaluación
- o Tamaño de la Empresa

En el momento en que el Plan Global de Desarrollo incluye como parte constitutiva de sus contenidos esta serie de apuntadores, la planeación se empieza a convertir en un verdadero elemento eficiente-dor.

En cualquier solución de problemas, recomienda Alfred Garcon B, lo importante es tener conciencia del problema; empero en el campo conflictivo de la planeación que no se vincula al control, pasar por alto tal axioma administrativo, será inicio para mutilar la concepción esencial de la planeación.

El reconocimiento de las limitaciones en los soportes administrativos, nos ha llevado a formular como anexo una metodología aplicable en el sector paraestatal, a través de cuyos indicadores, se pueden establecer los mecanismos, lineamientos e instrumentos para hacer eficiente el control de gestión y -apuntar medidas para llegar a una verdadera evaluación tanto interna como externa de los organismos sociales alojados como empresas públicas en el sector paraestatal.

El establecimiento de las metas mencionadas, se soporta en la estructura de las empresas públicas que en función de las nuevas modalidades, deberán actuar conforme al nuevo marco jurídico vigente y atender las prioridades nacionales.

Dichas metas comprometen al sector y con el soporte legal correspondiente, la planeación adquiere una fisonomía operativa para ~~contribuir~~ a la eficiencia, eficacia y congruencia de la empresa pública. Sólo a manera de ejemplo, baste señalar que en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se precisa que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República - directamente o a través de las dependencias competentes.

Los tipos de control, los alcances de los instrumentos de evaluación y el nivel jurisdiccional -

vinculados con la obtención de metas y con la estrategia instrumental para evitar desviaciones, es objeto de un apéndice especial de esta ponencia. En dicho apéndice se establecen los marcos de referencia a nivel de indicadores para evaluar en función del control de gestión, los parámetros más recomendables para triangular: programación-gestión-administración eficaz --evaluación.

las empresas productivas, se procurará que -- paulatinamente sea el consumidor el que cubra el costo del bien o el servicio. El subsidio siempre y cuando no sea excesivo, quedará justificado sólo en aquellos casos en que contribuya al objetivo de distribución del ingreso o a propósitos de estímulo dentro de las prioridades.

3. Planeación.

Se estimulará a las empresas públicas para -- que se agrupen por ramas afines, y consoliden todos sus procesos, de forma tal que se posibilite la integración subsectorial, dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector paraestatal.

4. Productividad.

Aumentar la productividad mediante la instrumentación de programas que mejoren la estrutura administrativa y los procesos -- productivos, asignando tal responsabilidad a los responsables de las entidades públicas. Cuidar que el crecimiento en la ocupa--ción de las empresas esté asociado a metas ex

plícitas de productividad, armonizando el respeto a los derechos de los trabajadores y al patrimonio nacional.

5. Capacitación.

Reforzar la administración a través de cursos de capacitación y desarrollo en todos los niveles y afianzar un servicio público profesional en el sector paraestatal; y reforzar la capacidad de gestión en materia de relaciones laborales.

6. Crecimiento.

Basar las decisiones de expansión de la capacidad instalada en función de las prioridades y con base en estudios de factibilidad técnica y económica.

7. Vigilancia.

Fortalecer los órganos de vigilancia, tales como Consejos de Administración y Comisarios, así como los mecanismos de evaluación efectiva del gobierno central. Seguir impulsando la información pública sobre la marcha de las empresas estatales, y la vigilancia de éstas-

por parte de los órganos competentes del Congreso de la Unión.

8. Seguimiento.

Definir objetivos y metas específicos, tanto-económicos como financieros, para cada empresa u organismo, con el objeto de posibilitar - la evaluación de su desempeño y resultados, - sobre la base del tipo de actividades que realicen y los objetivos para los que fueron creados.

9. Reestructuración financiera.

Realizar una reestructuración financiera a -- través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios, deuda, fomentando adicionalmente la capitalización de las empresas y manteniendo en funciones la Cámara de Compensación de Pagos para las transacciones que se realizan entre entidades del sector público.

10. Coordinación.

Fomentar la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto - de éstos, para enmarcar su actividad dentro - de los planes sectoriales y del Plan Global.

11. Aspectos jurídicos.

Adecuar el marco legal -jurídico del sector-paraestatal con objeto de permitir el más adecuado control y vigilancia del mismo. Para esto se requiere la revisión de los ordenamientos jurídicos que los rigen, tales como el de Control y Vigilancia de los Organismos, de tal manera que se modernicen y agilicen -- los mecanismos y procesos de fiscalización para permitir una adecuada evaluación y un eficiente control de gestión.

3.4. INCIDENCIA DE LA PLANEACION-CONTROL DE GESTION-ADMINISTRACION AL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

En el año de 1973, en el foro de la Asociación --- Franco Mexicana de Estudios Sociales, se sostuvo - que la Administración Pública constituye un sistema complejo y dinámico, en el cual la función de - control no se agota en una etapa aislada, ni al -- principio ni al final del proceso administrativo, - sino que se presenta a lo largo de todo el sistema.

El sistema de la Administración Pública se comporta, básicamente, como un gran transformador o procesador que traduce ciertos ordenamientos o ins--- trucciones de tipo jurídico-político en acciones - específicas, retroalimentándose constantemente con la información y las demandas nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y -- cultural que le da base y al cual debe servir. (34)

(34) Conclusiones sobre la función del control en la Administración Pública Mexicana. Relatoría. INAP. México 1973, p. 37.

En el evento de referencia se intentó realizar una taxonomía del control; a tal efecto se le clasificó en función de cinco criterios: a) según el organismo que lo realice; b) por el momento en que se ejerza; c) por la oportunidad con que se realice; d) por las funciones que abarque; y e) por la forma en que se ejecute. (35)

Siete años después, en el contexto de los vínculos con la administración francesa que han caracterizado a nuestro país en las últimas tres décadas, el Dr. Gerard Timsit, Director de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de París Sud, sostuvo en México, que existe una profunda disparidad de condiciones jurídico-financieras entre el sector central y el que inserta a las empresas públicas, que en México denominamos paraestatales.

En el transcurso de los últimos diez años, el Gobierno de la República se ha preocupado por los problemas derivados del control y que se vinculan

con la eficiencia y eficacia, para servir más y mejor a la población. Intensificó los esfuerzos de Reforma Administrativa y se comprometió, en diciembre de 1976, con el pueblo de México a:

1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el - desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia - en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones - de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

Amén de 3 objetivos globales más, de los que se dió razón en la ponencia de González Parás. De los cinco objetivos mencionados, el avance logrado en el trienio 1977-1979, ha permitido transformar el horizonte administrativo del sector público mexicano.

Después de dicho compromiso se han llevado a cabo hasta el año de 1980, 5 etapas de Reforma Administrativa, como se apuntó en la parte correspondiente de las Ponencias Mexicanas.

Conviene recordar sobre el particular que durante la primera y segunda etapas, denominadas convencionalmente: Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional y Sectorización, respectivamente, el país superó la crisis, producto de una serie de antecedentes problemáticos dados en el marco de la economía mundial y, en lo que toca al país, con secuencia lógica de un crecimiento industrial intensivo, simultáneo a la explosión demográfica, a la urbanificación del territorio, a los aspectos que se derivan de una creciente concentración de habitantes, bienes de capital y procesos de comercialización, que contrastan con la dispersión en el campo.

Durante esas 2 etapas, con el objeto de asegurar la reordenación del aparato gubernamental y dar prioridad a la realización de una Reforma Adminis-

trativa participativa democrática y, en muchos aspectos, radical en apoyo del progreso nacional, -- van implícitas en los propósitos enunciados la eficiencia, la eficacia, la congruencia, la racionalización del gasto y la programación como un instrumento básico del estado mexicano, a efecto de mediar entre fines y medios de la Administración Pública Federal criterios de coherencia, en lo cual la asignación de responsabilidades y el establecimiento de mecanismos de evaluación idónea y oportuna de resultados alcanzados, perfila la necesaria correlación de 3 aspectos que pueden representarse básicamente como un triángulo. En el vértice superior, la función de planeación-programación-presupuestación; otro vértice constituido por el control de gestión, aún deficitario en México; el tercer vértice enunciado como operación administrativa idónea de recursos. En el epicentro los sistemas de información y la orientación de informática, es motor de desarrollo administrativo y enlace para asegurar resultados.

En la siguiente parte de la ponencia, y con la metodología de apéndices, se presenta un modelo para aplicación de empresas públicas, de cuya aplicación se derivan las siguientes conclusiones.

tral. Consolidación de los esquemas controladores a posteriori.

1971-1980 Institucionalización de la planeación global, referida a presupuestos por programas y creación de los antecedentes para el ejercicio del control a priori en función de los instrumentos de programación-presupuestación y planeación.

- 4.2. El instrumento por excelencia que evidencia la planeación global institucionalizada en México, por lo que hasta el momento puede apreciarse, es el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- 4.3. El sector paraestatal en tanto instrumento de desarrollo económico y en la medida que tiene un peso específico de singular importancia en el gasto público, debe ser objeto de un proceso integrado, irreversible y congruente que asegure la vinculación e interacción de tres niveles indicativos de eficiencia y de eficacia:
 - o Planeación-programación-presupuestación
 - o Control de gestión en lo interno
 - o Evaluación de resultados de la administración

- 4.4. Los tres niveles indicativos de eficiencia y eficacia citados en la conclusión anterior, demandan con urgencia de un soporte metodológico desarrollado a través de tecnología intermedia llamada también tecnología adecuada, que cae epistemológicamente en el campo de las ciencias administrativas.
- 4.5. Es factible de aplicación un método de planeación - que sirva a los propósitos de apoyo al funcionamiento y al control de las empresas públicas.
- 4.6. El desarrollo del país, el desarrollo institucional de los organismos sociales y el cumplimiento de los objetivos nacionales de congruencia y productividad, ameritan la atención de los administradores, con todo el apoyo logístico y político, para aplicar en las empresas públicas, instrumentos obligatorios - que detecten en función de la planeación: eficiencia y eficacia de la gestión en términos de las metas y objetivos programáticamente concertados.

- 4.7. La evidente correlación entre la eficiencia y eficacia del sector paraestatal y el desarrollo del país, obliga a una campaña intensiva y persuasiva para convertir al servidor público inserto en dicho sector, en un agente de implantación de tecnologías administrativas innovadas que aseguren la oportuna corrección de desviaciones programáticas en función de un control a priori, vía planeación global.
- 4.8. Los organismos colocados en el ámbito paraestatal, con independencia de su personalidad y patrimonio, deben intensificar la instrumentación de medidas para institucionalizar como parte del quehacer cotidiano, el desarrollo de la programación-control-evaluación en todos los niveles jerárquicos de sus organizaciones, optando por los indicadores que mejor se apliquen al objeto social por el cual fueron creados.

APENDICE 1PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION GLOBAL 1980-1982

En el transcurso de la ponencia se aludió reiteradamente al documento intitulado Plan Global de Desarrollo 1980-1982. A continuación, se transcriben los puntos medulares del capítulo: Perspectivas, alojado en el documento:

Para consolidar y dar permanencia a la planeación en México, como un estilo de gobierno, se requerirá desplegar un esfuerzo sistemático y contínuo para analizar, prever y orientar los fenómenos y las fuerzas sociales que afectan la vida y el destino de los individuos y la sociedad. Será necesario, también, mantener una voluntad política perseverante para lograr que este esfuerzo se conduzca en el marco de respeto -- irrestricto a las libertades que garantiza la Constitución mexicana. La planeación es un proceso, no un acto aislado; es un quehacer colectivo, no la tarea privativa de un grupo determinado; es un empeño fundamentalmente político, no un mero ejercicio técnico.

El proceso de la planeación en México no se inicia ni se agota con la elaboración del Plan Global 1980-1982. Este no es la etapa final sino un paso intermedio de una tarea ardua y

compleja que requiere el concurso activo de toda la comunidad.

El Plan Global de Desarrollo es, por tanto, un corte de situación de dicho proceso. Representa, como ya se ha expresado, la manifestación de los avances logrados en la construcción de un sistema nacional de planeación. Recoge, en un marco de congruencia global, los diversos planes sectoriales y estatales y los distintos planteamientos de política de la presente Administración. Hace una recapitulación de la estrategia de desarrollo implantada por el actual Gobierno y la proyecta al futuro tratando de precisar las metas a alcanzar en el mediano plazo y los instrumentos y las acciones -- que les son propios.

Punto básico de dicha estrategia ha sido reconstituir la capacidad de crecimiento de la economía, como tarea indispensable para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo y justicia. El logro sostenido de altas tasas de crecimiento es necesario para generar más empleos, y a través de ellos, impulsar el proceso de dotación a la comunidad de los mínimos de bienestar, incorporar a las zonas marginadas a los beneficios del progreso y proveer los medios de capacitación -- necesaria a los trabajadores, condiciones a partir de las -- cuales se puede alcanzar una situación de mayor igualdad.

El Plan acota deliberadamente sus metas y acciones al año de 1982 porque es la expresión de un Plan de Gobierno y, como tal, se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad de la presente Administración. Esto no significa, sin embargo, que el Plan no considere una perspectiva de más largo plazo.

En 1980 están ya suficientemente delineados los retos que el país enfrentará los próximos veinte años. México se encamina a ser un país con una gran población cuyas crecientes necesidades hay que atender, una estructura predominantemente industrial y urbana, una mayor capacidad de intercambio con el exterior y requerimientos tecnológicos y de organización cada vez más complejos.

Las proyecciones de la inercia, sin prever acciones correctivas, de los fenómenos demográficos, económicos y sociales, ilustran la inconveniencia de dejar correr las tendencias a su libre impulso. El país podría acumular mayores rezagos y desequilibrios sociales en un marco de presiones derivadas de un alto crecimiento de la población y de los fenómenos de la hiperurbanización y la macrocefalia. Por esto, a diferencia de algunas posiciones que postulan que con el sólo concurso de las decisiones individuales aisladas se pueden resolver los problemas futuros, hoy se tiene que reconocer que

las condiciones del largo plazo requieren una acción planeada de la sociedad, cada vez con mayor cuidado.

De aquí la importancia de la actualización del Proyecto Nacional, que se ha planteado la presente Administración y que este Plan recoge para que, en estos tres próximos años, se dé renovado impulso y vigor a la creación de las condiciones que permitirán encauzar a la sociedad en una nueva dirección hacia el año 2000.

Se tienen las condiciones propicias para ello. México es un país dotado de abundantes recursos. Su población, que por su magnitud es un reto, es al mismo tiempo una ventaja por los cuadros que se han ido preparando y que, a diferencia de otros países, se han integrado en sólidos niveles técnicos y de dirección que habilitan al país para que los mexicanos si gamos manejando con eficacia el proceso de nuestro desarrollo. A esta riqueza agregamos los recursos naturales que existen en abundancia y variados, particularmente en lo referente a la disponibilidad de energéticos, que colocan al país en una posición privilegiada en un mundo ávido de ellos.

El país se ha propuesto, además, una estrategia de desarrollo que se sirve del petróleo y no una estrategia petrolera de crecimiento. Con ello, se abren favorables expectativas en cuanto al comportamiento de la economía, haciéndose factible,

si la comunidad es capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, esperar tasas de crecimiento del producto del orden del 8% real, en promedio anual, como mínimo, durante los próximos veinte años. Esto implicaría alcanzar en el año 2000 un producto interno bruto real - cinco veces superior al actual y triplicar el producto per cápita en dicho lapso.

El tamaño relativo de la economía, en esta prospectiva, cambiaría sustancialmente. En 1978 el producto interno de México fue casi 23 veces inferior al de los Estados Unidos de Norteamérica, pero de mantenerse en la trayectoria esperada, el múltiplo disminuiría a 10 veces en el año 2000, medido a precios constantes. En comparación con Canadá e Italia, cuya respectiva producción interna resulta actualmente tres veces superior a la de México, la brecha sería de sólo un tercio para el año 2000. En relación a España, que en la actualidad tiene una economía 50% superior a la nuestra, dentro de dos décadas será inferior en casi 20% a la mexicana.

Asimismo, la brecha actual entre México y los países industrializados se acortaría considerablemente. La diferencia - de casi 7 veces del producto per cápita, entre los Estados Unidos y México se reducirá, en 20 años, a casi 4 veces, a precios constantes.

El cambio en la estructura productiva asociado a esta trayectoria significaría que, a principios del próximo siglo, la producción industrial representaría el 45% del total de bienes producidos internamente, frente al 30% de la actualidad, lo cual caracterizaría claramente al país como una economía industrial. El volumen de producción industrial se habría multiplicado en 8 tantos sobre los niveles presentes y la generación de energía eléctrica en 10 veces. Actualmente, la producción de nuestro sector industrial está 15% por abajo de la de España; a finales del año 2000, el sector industrial mexicano produciría el doble que el español, en tanto que la producción de acero alcanzaría una magnitud equivalente a la producción conjunta que hoy tienen la República Federal Alemana, Inglaterra y Francia.

El ingreso creciente de las clases trabajadoras ensancharía el tamaño del mercado interno que, con una población de entre 100 y 105 millones de habitantes en el año 2000, de cumplirse las metas de la política demográfica, haría rentable la adopción de nuevas técnicas productivas, por las economías de escala y la capacidad adquisitiva de la población, afianzándose las fuentes de crecimiento autónomo.

De mantener el crecimiento económico en tasas del orden del 8%, hacia el año 2000, se habrán logrado crear 20 millones -

de empleos, lo que significa duplicar los creados hasta el momento, y será posible el acceso a mayores niveles de bienestar, para cada vez más amplios grupos de la población, -- cumpliéndose así las expectativas señaladas en el Programa Nacional de Empleo.

A partir de la acción multisectorial, y la movilización de recursos de la sociedad, se contará con un sistema educativo mejor integrado a las necesidades del desarrollo, en el que el analfabetismo virtualmente desaparecerá, cuando en 1970 -- la tasa de analfabetismo era de 22% y en la actualidad se es tima en 18%, en materia de salud y seguridad social, se am pliará su cobertura a todos los mexicanos, operando desde una sola estructura organizativa. En cuestiones de vivienda, me jores condiciones ocupacionales y de ingreso permitirán cu brir las necesidades habitacionales de cada grupo social. En lo que toca a alimentación y nutrición, la política de empleo combinada con un desarrollo rural y agroindustrial adaptados a una estructura de demanda más acorde con las neceisades bá sicas de la población, permitirá erradicar la desnutrición -- de nuestro país, y mejorar las condiciones alimenticias para todos los mexicanos.

En función de los avances en los niveles de empleo y de esco laridad, la generación de las oportunidades de capacitación--

y la reducción en el número de familias abajo de niveles mínimos de ingreso, se reducirán sustancialmente las distancias entre los grupos sociales. De esta manera, el país se encaminaría firmemente a una sociedad más igualitaria.

En síntesis, la visión de la economía a principios del próximo siglo, muestra la posibilidad efectiva de un sistema productivo capaz de crear fuentes de trabajo suficientes para absorber los recursos humanos disponibles, y cuya fortaleza se basaría, en alto grado, en el consumo interno de la población, con mayor independencia de los acontecimientos externos. La dinámica del sistema y el financiamiento del desarrollo descansarían en los recursos generados en el país, -- tanto públicos como privados. La brecha entre México y los países industrializados se reduciría sustancialmente, mejorándose simultáneamente la calidad de la vida de nuestros compatriotas.

El horizonte es promisorio y podrá ser realidad si se logra, desde ahora, imprimirle a la economía los cambios cualitativos que el Plan postula, fortaleciendo la función del Estado como rector del desarrollo, adecuando la estructura productiva a la generación de empleos, preparándola para una vinculación más eficiente con el exterior, ubicándola en áreas estratégicas y, principalmente, atendiendo las necesidades sociales básicas, a través del logro de los mínimos de bienestar.

Esta proyección no puede darse automáticamente. Los recursos abundantes son oportunidad, pero también riesgo, si los mexicanos relajáramos la disciplina en el esfuerzo y toleráramos actitudes de comodidad o complacencia; se requiere vencer -- inercias, ajustar esquemas, superar ineficiencias, remover -- ficciones y evitar fantasías.

Por ello, el Plan requiere seguimiento y constante impulso;-- en este sentido hay múltiples tareas pendientes. El conjunto de la Administración Pública, comprometido por la obligato-- riedad que el Plan tiene para el sector, tendrá que hacer -- los desarrollos y ajustes necesarios para que las acciones,-- programas y aún los procedimientos de trabajo se adecúen ca-- da vez mejor a los objetivos y metas propuestos. Deberán -- también desarrollarse, entre las dependencias globalizadoras y los sectores de la Administración, procedimientos de traba-- jo para revisar permanentemente las metas y los programas, a la luz de los cambios que la realidad haga necesarios, y de-- la misma manera, para evaluar constantemente, no sólo los resultados alcanzados, sino los procedimientos y métodos de -- trabajo adoptados para conseguirlos.

Para su correcta aplicación, el Plan exige que, en particular, se profundice en metodologías y sistemas que permitan estimar las relaciones intersectoriales y los efectos que los cambios

de énfasis en alguno o algunos de los programas producirían en los demás. Esto implica, necesariamente, el fortalecimiento gradual y constante de las áreas de planeación y programación en las dependencias y el arrigo, en todos los niveles de la Administración federal y en los de las entidades federativas, de una actitud favorable para vincular el trabajo de las áreas operativas con las de planeación, presupuestación y evaluación de las actividades que les son propias.

Es necesario insistir nuevamente en que la adopción de este Plan por parte del sector público no significa la conclusión de un proceso sino, fundamentalmente, la puesta en marcha -- del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad. El documento recoge -- las políticas, estrategias y acciones que se derivan de los objetivos nacionales; no es, naturalmente, su sola formulación la que permitirá alcanzarlos. Como todo propósito humano de carácter colectivo, el Plan requerirá de un intenso y sostenido esfuerzo de congruencia para calar en la realidad. Los propósitos del Plan sólo serán relevantes en la medida -- en que la comunidad le preste una resuelta solidaridad.

Al iniciarse la segunda mitad de la Administración actual, -- el sector público habrá de hacer un renovado esfuerzo para -- alcanzar las metas que corresponden a la consolidación de la

economía y a la etapa de crecimiento alto y sostenido. En este empeño, todos los servidores públicos tienen una tarea que realizar, cuya atención entusiasta reforzará la solidaridad del pueblo con el Gobierno de la Revolución y estimulará la acción de los sectores social y privado en actividades -- que propicien el cumplimiento del Plan.

Si la Administración, en suma, se esfuerza por alcanzar los objetivos que postula el Plan, con la disciplina y autenticidad que demanda este compromiso, se mantendrá la confianza -- que la Nación depositó en el régimen, y la sociedad, en su -- conjunto, adoptará con mayor crédito los requisitos de la -- planeación como forma de vida cotidiana y como estilo de gobierno.

Queremos ser más prósperos para ser más justos; pero no esperaremos la llegada de la prosperidad para iniciar la ruta de la justicia.