

CARACTERIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Víctor Ramírez Navarro

María Fernanda Ramírez Navarro

Universidad de Guadalajara

lagosmafer@yahoo.com.mx

Resumen:

En el presente artículo se trata de establecer las diferentes características de hecho que envuelven al proceso de planeación en México; el cual, en muchas ocasiones ha sido conceptualizado como la estrategia política a seguir por parte de una Nación. Sin embargo, aquí demostramos que la planeación es un proceso de mayor complejidad que permite entender que esta actividad, conlleva entre otras, el establecimiento de objetivos y prioridades sociales que demanda una Nación, a fin de obtener un desarrollo armónico y estable en su vida como tal.

Palabras clave: Planificación, Racionalización, Desarrollo, Economía Nacional, Actividad Política.

En el presente artículo se pretende destacar las características y tipos más relevantes de estas actividades públicas (Planeación), relacionándolas especialmente con las teorías políticas de intervención estatal y con las teorías del desarrollo económico.

Por una parte suele confundírsele a la Planeación o bien, asimilarse con la programación o presupuestación, y por otra suele dársele distintas connotaciones o contenidos significantes de acuerdo a las posiciones o discursos ideológicos.

La vaguedad y abstracción del concepto de planificación es muy grande, y así se ha destacado desde puntos de vista muy distintos. Por ello hace falta una clarificación del término y poder conocer la materia propia de estos procesos, ya que semánticamente se refiere a ideas que interesa distinguir, a causa de su definición y simpatía intelectual, el término ha venido a enriquecer el acervo de aquellas “palabras mágicas” de uso demagógico.

Respecto a la primera confusión existen diversas posiciones, existen autores que sostienen que planificación es sólo la actividad de hacer planes referidos esencialmente al desarrollo físico o espacial, y por planeación la referencia a la racionalización y jerarquización de acciones, gastos e inversiones de las empresas privadas; y, otros más, la refiere o extienden a las actividades del Estado para el desarrollo económico y social. Otros autores lo utilizan como sinónimos.

Personalmente adopté en este trabajo la utilización de planificación y planeación de forma indiferenciada y referidas a la racionalización de actividades de intervención del poder público tendientes al desarrollo socio – económico nacional.

Respecto a la liga con programación y presupuestación, es posible anotar que estos responden a un desarrollo propio e independiente al de planeación, pero que en todo caso pueden ser elementos de la planificación; uno supone la asignación operativa de actividades y responsables, y presupuestación en su referencia con los recursos para la ejecución.

Apartándonos de estas precisiones terminológicas, la primera característica de la planeación en México que debemos anotar, es que supone un fenómeno moderno porque se localiza en un tiempo determinado y con una función específica en formación social y en las estrategias de poder (1).

La palabra planeación como una referencia a procesos económicos y sociales, empieza a acuñarse en el México Post – Revolucionario y en general en América Latina hasta que se consolida el poder político – disgregado por las pugnas de poderes regionales y de caciques – (2) y coincidiendo con la crisis económica generalizada del aparato económico a fines de los años veintes.

La planeación en este enfoque primario pretendía el conocimiento y utilización racional de los recursos humanos y materiales del país.

Posteriormente se pretende una racionalización de las inversiones públicas y la inducción de las inversiones privadas y el ahorro interno a través de los lineamientos de política económica de “sustitución de importaciones”.

Más tarde, probablemente como ejemplo de demostración de otros países se da una orientación geográfica de las inversiones federales y con ello una promoción a “polos de desarrollo” en una visión de planificación regional.

Las tareas de ajuste y funcionalidad del sector público federal se continúan en sucesivos intentos de Reforma Administrativa.

El creciente sector paraestatal o descentralizado influye decisivamente en la aceleración de ciertos elementos y procesos del desarrollo (crédito, industria básica, servicios de apoyo en informática y tecnología, de asistencia social, etc.) y con ello se general por una parte diversas disposiciones normativas para su control, y por otra, los organismos centrales de gobierno especializan sus funciones (Comisión de Inversiones, Dirección General de Inversiones, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Programación y Presupuesto).

En suma, con la creciente acción estratégica que sobre la economía ejercía el poder público, más concretamente el Gobierno Federal, y los ejemplos internacionales, se fue concibiendo la planeación como estrategia integral de desarrollo. Recuérdese la intervención del Estado en áreas de asistencia social, de educación y cultura, de alimentos y energéticos, etc; la especialización de órganos burocráticos para racionalizar el aparato administrativo; y, por último, la sucesiva institucionalización de planes (global, pesca, desarrollo urbano, laboral, energéticos, de industria, de salud, educación, etc.).

Esta “acción estratégica” encierra, en términos de legitimidad política y legalidad, sus distintas posiciones alrededor del tema del intervencionismo estatal, a su vez las defensas del caso responden a los distintos sistemas económicos e ideologías del desarrollo. Liberalismo versus Intervencionismo, que más adelante se detallarán.

En todo caso, la planeación aparece en nuestro medio como un proceso de racionalidad para la toma de decisiones autoritarias (3), pero también, como un instrumento para el desarrollo económico y social de la Nación en su conjunto (4).

Veamos particularmente estos aspectos:

Intervencionismo y Racionalidad Pública:

Como proceso racional de autoridad, trastoca los cimientos de teoría política constitucional al asignarle un nuevo rol a la actuación y fines del Estado.

A partir de la formación de los Estados Constitucionales con base en las ideas de la ilustración, la actividad formal del poder público era la tutela de los intereses individuales; la racionalidad de las relaciones sociales se dejaba o se pretendía en el terreno de la sociedad civil se creía que los hombres iguales y libres por su misma actividad lograrían una riqueza y bienestar social general, dejando al Estado sólo la tutela de estas condiciones de seguridad y libertad-, se reconoció más tarde que ésta no era la fórmula del desarrollo social (5).

El Estado se vio forzado a generar una actividad supletoria o compensatoria por los desajustes y desequilibrios sociales, se le encomendó entonces el cuidado de los derechos sociales y ser el promotor y director del desarrollo global dentro del discurso legitimador del Estado, que se incorporó en formas jurídicas en ese sentido.

Particularmente en México, la Constitución de 1917 incorpora una serie de derechos sociales o colectivos (Artículo 3, 27 y 123) y se reserva el dominio directo de los elementos primordiales de la actividad económica (Artículos 27 y 28). La evolución del Derecho Administrativo y la actividad pública han incorporado nuevos factores en este sentido (las crecientes facultades de la federación en materia de energéticos, comunicaciones, transportes, comercio, etc.) y creado nuevas formas de organización, para su administración (sectorización, unidades de coordinación, coprodes, etc). Baste mencionar las adiciones al Artículo 73 Constitucional de 1917 a la fecha.

Responde pues, este enfoque de racionalización en términos de legitimidad política, a incorporar nuevos fines al Estado, traducido en nuevas responsabilidades y funciones que las normas constitucionales le van asignando. Es conveniente anotar la interacción de la acción del Estado – incorporado en normas constitucionales y leyes específicas en este sentido y la dinámica del desarrollo socioeconómico nacional.

Por una parte, las normas de actuación pública condicionan los procesos de participación planeadora del Estado, y por otra, las exigencias del desenvolvimiento económico trastocan los principios e ideologías de actuación pública (6).

Si bien es cierto, que la historia reconoce intervenciones estatales fuertes en la economía y sociedad: Antiguo Egipto, Mesopotamia, China, Imperio Romano, etc. Sin embargo, “los fines económicos fueron restringidos en número y ambición, y no

tendieron a actuar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía ni a extenderse sobre sectores extensos ni esenciales... una situación radicalmente nueva emerge de la Edad Moderna”.

“El Estado Nacional Occidental Moderno surge y avanza como producto y productor del desarrollo capitalista, poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones. En la fase del capitalismo liberal... se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado del Estado, su aparato administrativo y su burocracia pública”(7).

La caracterización de las intervenciones del Estado en la vida económica y social puede reconocerse, de acuerdo con las teorías de Bettelheim y Kaplan en tres fases sucesivas, de acuerdo a las acciones, grado y fines de la intervención estatal. Estas han sido llamadas intervencionismo, dirigismo y planificación.

El intervencionismo “es un grado o fase en el cual la intervención es frecuente pero no sistemática. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias, “surgimiento y avance de empresas públicas, produccionismo aduanero, fijación de precios, subsidios, etc”. (8)

El dirigismo se caracteriza por una injerencia estatal sistemática, “destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituida por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales... El Estado interviene para reglamentar la inflación, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos y el consumo”(9).

Una última fase o grado de intervención estatal es la llamada planificación, esta intervención es deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes, sus características generales son:

- a) Su necesidad surge de la insuficiencia fehaciente de las acciones “espontáneas” de sujetos y agentes sociales que operan en el sistema nacional para el logro de objetivos que se consideran deseables, lo cual justifica que el Estado desempeñe un papel de arbitraje entre las fuerzas, en concurso y/o conflicto.
- b) Incorpora como presupuesto de idea reguladora una cierta noción de progreso: las fuerzas, formas organizativas y resultados del proceso económico social que deben ser admitidos, promovidos, modificados o reprimidos, la velocidad, dirección, costos sociales, grado de universalidad o particularidad de beneficios y cargas.
- c) Supone un esquema de la sociedad, a mantener, a reformar o a modificar y reemplazar y fijar los caminos en función del proyecto fundamental que se supone adoptado.
- d) Busca siempre beneficiar subconjuntos sociales (clases, grupos, sectores, ramas, regiones, instituciones) en el seno del conjunto societario de modo desigual en relación a los que resultan marginados o perjudicados.

e) Da prioridad a ciertos procesos, elige polos o focos privilegiados para la formación incremento o modificaciones que considera esenciales para el desarrollo de la sociedad; selecciona las vías de propagación de dichos productos y progresos en la sociedad global.

f) Supone la modificación y/o generación institucional de la planeación; la juridicidad se adquiere cuando los actos de racionalidad públicos se acompaña de normas coactivas que garanticen su ejecución y control. (10)

En síntesis, Bettelheim, ha distinguido conceptualmente entre el intervencionismo, el dirigismo y la planificación, siguiendo para ello una línea que va de la mínima a la máxima intervención, hemos tomado de Marcos Kaplan su caracterización. El intervencionismo apunta sólo a corregir el funcionamiento de un sistema económico determinado, pero de una manera ocasional y contingente. Con el dirigismo se encadenan una serie de intervenciones enfocadas en relación a criterios generales y en orden a orientar el sistema económico en una determinada dirección. Con la planificación la forma más acentuada de dirigismo para Bettelheim se contempla, por el contrario, un círculo mucho más amplio: el conjunto de las actividades económicas, aunque luego las medidas adoptadas en orden a los fines previamente establecidos no conciernan más que a algunos sectores de actividad.

3. Estado y Desarrollo Económico.

Por otra parte, en el mundo económico la planificación aparece como estrategia o instrumento de desarrollo y se le vincula estrechamente con éste.

En uno de sus aspectos se liga a las doctrinas políticas y estados constitucionales y básicamente a sus sistemas de tenencia y apropiación de los recursos y por otro aspecto se liga con las ideologías del desarrollo económico.

La liga con los Estados Constitucionales escinde tradicionalmente en dos a la planificación: en compulsiva e indicativa, correspondiendo cada una a los distintos regímenes “totalitarios” o “democráticos” y “occidentales”. En esta edición pretende verse los contenidos y alcances de la planificación en atención a la posición y participación de los agentes públicos y privados en la economía.

La planeación indicativa, concertada o incitativa se caracteriza porque:

a) El Estado no es propietario de todos medios de producción ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.

b) El Estado no fija objetivos obligatorios ni impone su cumplimiento por coacción directa.

c) Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privada, la coexistencia del sector público y de empresas nacionalizadas y del sector privado de empresas particulares.

d) Se busca la cooperación entre administraciones públicas y representantes de grupos sociales.

e) La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan económico. Actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente por medio de indicaciones, estímulos y disuasivos, recompensas y sanciones (v. gr. Crédito desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia tecnología, etc.) a fin de promover lo que se define como más conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción (11).

Por el contrario, la planeación totalitaria o compulsiva tiene las siguientes características:

a) Supresión de la propiedad privada de los medios de producción, y reducción gradual de las estructuras y procesos de la economía del mercado.

b) Propiedad colectiva – estatizada de los medios de producción en manos del Estado, con órganos jerarquizados de dirección y gestión desde la cima hasta la base.

c) Búsqueda del desarrollo rápido, a cualquier costo, a partir de un esquema ideológico y político.

d) Producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico y autoritario.

e) La planificación es total, sobre todo y sobre todos (sectores, grupos, individuos), de gran extensión y de gran intensidad.

f) La planificación es centralizada y autoritaria, tendiente a la constante maximización de los objetivos por voluntad decisiva de los directivos y órganos gubernamentales.

g) Por su carácter imperativo y coercitivo, los agentes económicos deben conformarse a sus decisiones y exigencias.

h) Se basa y legitima en una institucionalización y una legalidad explícitas. El planificador procede por orden de autoridad, y a través de instrumentos político – administrativos (12).

Haciendo una síntesis de este apartado, la doctrina suele distinguir entre una planificación indicativa (llamada también planificación por incentivo) y otra autoritaria o coactiva. Mediante la primera, la Administración Pública sin restringir la esfera jurídica de la libertad de los particulares, influye sobre la actividad de éstos, utilizando una técnica de promoción indirecta, que incide en último extremo sobre el mercado, con lo que es posible en alguna medida encauzar, en el sentido previsto, la actividad de los particulares.

En la planificación central, por el contrario, el Estado despliega una actividad sobre la totalidad o la casi totalidad de la actividad socioeconómica de una manera rigurosa, la intensidad con que opera y la acción interventora es plena. Ya no encauza, sino que constriñe y obliga imperativamente. Su grado de eficacia se mide por su capacidad de incidir en el sistema económico modificando su estructura y funcionamiento.

Ya no se trata tan sólo de administrar la socioeconomía, sino de dirigirla. Será cuestión de principios políticos o de conveniencias de otro orden lo que justifique la técnica operativa y el grado en que la intervención se produzca.

Por lo que, no cabe duda alguna que la planificación es instrumento ineludible al servicio de una política del Estado que quiera ser consecuente con los fines que se marque en el horizonte de nuestra época.

4. Mercado V.S. Planificación.

Si bien está fuera de los propósitos de esta tesis adentrarnos en las discusiones y argumentos acerca de las teorías del desarrollo económico y el papel de la planificación y el mercado de modo detallado, no es posible soslayar al menos unas notas sobre el particular.

La economía de mercado solidificada por los Estados Constitucionales garantistas al basar las reglas de apropiación, producción e intercambio de mercancías en los mecanismos de la libre concurrencia, en el igualitarismo formal y en el liberalismo económico, parece encontrarse en una primera perspectiva en contradicción con una economía planificada. Toda vez que esta última supone una intervención pública deliberada para ajustar, dirigir o encausar ciertos elementos o procesos previamente elegidos.

La planeación surge y se justifica ante la insuficiencia del mercado como mecanismo regulador de un desarrollo social justo y armónico.

Si bien es cierto, que el mercado pretende ser un mecanismo de asignación y regulación de la producción y distribución de bienes y servicios, base para fijar los precios generales y canal para recoger los deseos y expectativas de los consumidores; no es menos cierto, que la experimentación de México bajo ese sistema ha tenido como efectos polarizar la distribución de la riqueza, ha conformado una base monopólica y oligopólica de la banca, la industria y los servicios, ha causado en muchos casos una anarquía en la producción y consumo de bienes, en suma, ha demostrado su insuficiencia para ser marco y motor del desarrollo.

Las mismas teorías de la economía de mercado parecen encontrarse en indisolubles contradicciones: entre el liberalismo e igualitarismo que pregonan y las tendencias históricas de monopolización y concentración de la riqueza en pocas manos; entre la libertad más absoluta y la no intervención del Estado y la constatación histórica de que los regímenes más ferozmente liberales ensayan diversos grados de intervención estatal para la previvencia de algunos elementos de su economía de mercado (es el caso del crédito, del control de cambios y en general de la protección al mercado interno); y, por mencionar un último aspecto contradictorio de una economía de mercado, es paradójicamente la creciente acción de planeación que llevan a cabo las grandes empresas transnacionales, en la penetración y control de todas las esferas de la producción e intercambio en que participan.

Ni los más acentrados neoliberales dejan de reconocer y justificar la participación del Estado en ciertas áreas de la vida económica, si bien es cierto, que esta intervención no tiene más contenido programático o de transformación que liberar o proteger las

condiciones óptimas para el desarrollo del mercado interno, como afirma White “para poder existir y funcionar adecuadamente, el mercado requiere, aunque parezca paradójico, la presencia de una sólida planificación”.

Podemos afirmar con el autor que “el error del extremismo liberal no está en las premisas y fundamentos teóricos del modelo de economía de mercado, sino en el intento de aplicarlo como supremo mecanismo regulador en las condiciones de las economías latinoamericanas. Las condiciones del subdesarrollo, en particular las grandes desigualdades distributivas y en las relaciones de poder, así como la insuficiente acumulación de capital, no pueden ser modificadas o corregidas por el simple funcionamiento del mercado. Es equivocado, también, pensar que el liberalismo económico que impulsó el desarrollo de los países hoy altamente industrializados no fue acompañado de un significativo grado de intervención estatal; pero el principal error es no advertir las enormes diferencias entre las condiciones en las que se dio la revolución industrial y las que prevalecen en la actualidad en los países de América Latina. El desarrollo científico y tecnológico controlado por los grandes centros y acompañado por los modernos medios masivos de comunicación, tiende a proyectar en los países periféricos procesos productivos y pautas de consumo que no se adaptan a la dotación de recursos, la capacidad productiva y la calidad de vida de estos países”.(13)

En cualquier caso, la intervención del Estado aparece como necesaria ante los déficits y desequilibrios de la economía nacional, para ello uno de sus instrumentos fundamentales pretende ser la planificación, que en el caso específico de México “aparece como indispensable para superar el subdesarrollo desviado el curso natural del modelo de mercado, es decir, disciplinado el cambio y justificándose por él. Por el otro, para imponerse, debe competir con el mismo mecanismo del mercado que sea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego espontáneo de las fuerzas económicas”.(14)

De esta manera es que parecen enfrentarse en una indisoluble contradicción planificación y mercado.

La propiedad como derecho absoluto, la libertad contractual y la igualdad formal, pilares del sistema de mercado se enfrenta ante una serie de objetivos y decisiones públicas que arrancan o condicionan éstas prerrogativas privadas.

Ahora bien, no sería posible ni probable la existencia de la planificación en una economía de mercado, si entendemos por ésta la total racionalización de las actividades productivas y de consumo de la sociedad.

Una previsión global y autoritaria de la esfera económica es claramente contraria a un mecanismo de competencia libre de productores y consumidores.

Por ello, la única alternativa de coexistencia posible, que parece tener constatación histórica en cualquiera de los dos polos de los sistemas de economía planificada y liberal, es el de concebir a la planeación como un mecanismo de acción estratégica sobre algunos elementos, sectores o procesos primordiales de la actividad económica y social y no sobre la totalidad de la misma. (15)

De esta manera y ubicándonos en un momento y papel social específico, la planificación en México puede revelar sus alcances en una síntesis de coexistencia entre planificación y mercado.

Debo advertir que estas variantes moderadas o pragmáticas de intervención estatal con coexistencia de planificación y mercado, no se pretenden ni permanentes ni a históricas, en última instancia se encuentran condicionadas por las circunstancias jurídicas, políticas y económicas en que se inscribe la formación social mexicana.

Es claro, que esta síntesis presenta antinomias y no encuentra actualmente un cuerpo conceptual definido y sistemático en la materia, pese a las pretendidas síntesis ideales de algunas teorías políticas y económicas y de varias plataformas partidistas.

5. Características de la Planeación en México.

Como se sigue de las afirmaciones anteriores, la planeación en México como acción racionalizada e instrumento de desarrollo, se inscribe dentro de la órbita de países “democráticos” en donde el Estado sólo participa en sectores estratégicos de la economía.

En México, el mercado, las reglas de la competencia, el juicio del empresario y las tendencias del consumidor entre otros, cumplen un papel decisivo en la vida económica, aunque el Estado se reserve una amplia y a veces creciente influencia en la modificación de la conducta de los agentes económicos, así también, una participación directa en las actividades de producción y servicios.

El carácter mixto de la economía mexicana es dado por esta doble participación en el mundo económico del Estado y los particulares, el Estado interviene tanto por la parte de producción de bienes y servicios, como en la regulación e inducción sobre conductas privadas en la vida económica.

Estas acciones del Estado en México, han tendido motivos o causas muy variados; unos, su vinculación con las ideologías de los sucesivos gobiernos; otras responden a consideraciones técnicas; algunas obedecen a respuestas inmediatas o de coyuntura (déficits en la balanza comercial o de pagos, apoyo a la industrialización, etc.); o a tendencias generales sobre las responsabilidades del Estado para satisfacer ciertos tipos de demandas en el campo social o de servicios básicos (energéticos, comunicaciones, viviendas, etc.).(16)

Asimismo, existen marcadas diferencias en la toma de decisiones de los dos sectores que participan en la economía. Los agentes económicos privados derivan sus decisiones en una lógica de la acumulación y la ganancia principalmente, de las consideraciones que les merecen las fuerzas del mercado y los efectos directos o indirectos que, sobre ellas, tiene el conjunto de regulaciones y actividades estatales. En cambio, el Estado no reconoce (por lo menos de manera general directa) al mercado como generador de sus decisiones de producción y acumulación, puesto que, como institución social, tiene que responder a los intereses colectivos de la comunidad.

Las decisiones sobre la mayor parte de las actividades públicas responden a consideraciones que se sitúan en el campo de la política social del gobierno, a

previsiones a largo plazo sobre cambios en la producción y en la creación de infraestructura que, evidentemente, rebasan el ámbito de las indicaciones que podrían inferirse del mercado.

Desde el punto de vista jurídico, las características más sobresalientes de intervención y regulación del Estado Mexicano en el desarrollo económico social son las siguientes:
(17)

- a) Responsabilidad solidaria de los sectores público, social y privado en la realización del proyecto nacional dentro de una economía de mercado.
- b) Reconocimiento de que al Estado corresponde regir la economía nacional con vistas al interés colectivo, sirviéndose para ello de los instrumentos de política económica que el propio orden jurídico confiere a la Administración Pública.
- c) Reconocimiento y tutela de tres regímenes de propiedad pública, social y privada.

El primero comprende los bienes de dominio directo de la Nación entre los que destacan los yacimientos minerales incluyendo al petróleo y los hidrocarburos, las aguas territoriales y los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

La propiedad social se encuentra referida al ámbito del derecho agrario y cooperativo y la privada a un muy amplio catálogo de bienes, incluyendo aquellos relativos a la producción de satisfactores económicos.

- d) Reserva a favor del Estado de actividades concernientes a la presentación de ciertos servicios públicos como: emitir moneda; generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica y los de correos, telégrafos y radiotelegráficos.
- e) Reconocimiento a favor de los particulares de libertades económicas fundamentales para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que a ellos acomode.
- f) Sujeción de las libertades y derechos de los particulares, a las modalidades que dicte el interés público.

Nuestra Posición:

Después de un repaso a los Antecedentes y Marco Legislativo, a los tipos de Intervención Estatal, al papel del Mercado y la planificación y a una breve caracterización de las intervenciones del Estado Mexicano en la sociedad y economía, se vuelve imperativo hacer una serie de reflexiones acerca del posible papel de la planeación en México.

La primera pregunta obligada, que muchos ni siquiera se la formularon obviando su importancia, es la de optar por una posición crítica acerca de la planeación, en otras palabras, si es necesario o no el implantar a la planificación como instrumento para el desarrollo, o por el contrario, el reconocer en el mercado y el liberalismo la solución del desarrollo.

Presumimos, el consenso más o menos general sobre la conveniencia del desarrollo, entendiéndolo por éste el crecimiento y distribución de la riqueza nacional de forma

equilibrada, permanente y justa, tanto como imperativo político constitucional, como imperativo histórico (hay quienes discuten esto y otros que con posiciones supinas o egoístas practican lo contrario).

A este respecto, considero que la participación e intervención del Estado no sólo es posible en México, sino fatal y necesaria.

Esta afirmación categórica, de que la planificación tiene que imponerse ineludiblemente en México deviene de considerar la relación de las actividades del hombre y de la sociedad sobre la naturaleza. Sin llegar al catastrofismo, la degradación y el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación ambiental, la práctica de genocidio colectivo, entre otras cuestiones, hacen imprescindible el control y racionalización para la supervivencia de las sociedades; esto no significa el apoyo a un Estado autoritario o autocrático, ni el apoyo a los sistemas actuales de dominio y explotación. (18)

Por otra parte, la consideración de la intervención estatal como necesaria, pese a los riesgos del autoritarismo, fascismo, burocratización y corrupción, la afirmación se basa no sólo en las críticas de liberalismo (que vimos anteriormente) y de sus procesos monopólicos y oligopólicos, sino a la propia dialéctica histórica del Estado contemporáneo.

Esto no significa apoyo desmedido a un Estado corporativo antidemocrático e ineficiente, son aspectos que hay que combatir permanentemente; sí en cambio significa reconocer el papel principal del Estado como director del concierto general económico y social del país.

Como afirman algunos autores, los propios teóricos liberales sostienen la necesidad del aparato estatal y de algunas de sus intervenciones, además de que la experiencia mexicana parece ser clara, tanto para demostrar la sucesiva intervención del Estado como para probar la indeficiencia contumaz del mecanismo del mercado.

Ahora bien, aceptar la intervención del Estado como rector del desarrollo económico y social, sugiere otras interrogantes: ¿Cuál es el papel específico de la planificación y del mercado en un sistema de economía impuesto como el mexicano?, ¿Cuáles son sus alcances y limitaciones?, ¿Cuál es su relación con la política económica y cuál su posible formulación democrática?

Respecto al papel de la planificación es claro que éste no puede ser un sistema de tomas de decisiones que afecten todas las esferas de la actividad y producción social, esto sólo puede darse en sistemas totalitarios donde el Estado se reserve los medios de producción y distribución y fije los tipos, pagos y volúmenes de consumo.

La planificación en México puede ser una técnica específica de la política económica tendiente a la racionalización de las actividades públicas por medio de mecanismos obligatorios para el sector público e inductivos o incitativos para el particular.

La planificación puede establecer los objetivos y prioridades sociales y señalar las estrategias y mecanismos que aseguren su ejecución y cumplimiento; significará para el sector público un instrumento de desarrollo que pueda asumir, promover o inhibir los procesos económicos y sociales.

Aquí uno de sus límites también se clarifica, el de su efectividad, toda vez que la planificación se limita a ser compulsiva para el sector público, aunque y en gran medida puede orientar o inhibir conductas de los particulares con el uso alternativo del acervo instrumental con que cuenta.

Otro de sus significativos límites, que se convierte más bien en condición proviene de su contenido político.

Toda vez que la planeación como instrumento del desarrollo forma parte de la política económica, esta previsión de acciones reflejará la estructura y composición de las fuerzas políticas y de su participación en la toma de decisiones. Por ello la planeación, pese a sus afanes tecno-burocráticos sólo reflejará aquello que en sus distintas etapas de formulación y ejecución le otorguen los grupos sociales involucrados. En otras palabras, la planeación, como todo acto público tendrá contenidos políticos y será el producto de las ideales, aspiraciones e intereses concretos de quienes lo formulen y su efectividad dependerá de las propias estructuras políticas y del apoyo que le otorgue la sociedad receptora.

De aquí la necesidad de una transformación político estructural que permita el acceso democrático de los distintos grupos sociales en el proceso planeación.

Respecto al papel del mercado en una economía planificada bajo los sistemas políticos garantistas, en donde subsiste el derecho de libertad y de propiedad con elementos "socializantes", el importantísimo papel del mercado es el de ser el conductor y distribuidor de la producción y del consumo social general, así como recabar los deseos y tendencias del consumidor. Ya se ha señalado que el mercado es un instrumento importante de distribución de recursos y estímulo de la producción, pero sin embargo resulta inepto e insuficiente para orientar las inversiones decisivas en un contexto de cambio de estructuras y aceleración del desarrollo.

Citas Bibliográficas:

1. Considero que hablar de planeación o planificación en México, requiere necesariamente inscribirlo en el período histórico en que éste es generado.
El establecimiento y utilización de una categoría que necesariamente exprese una posición dentro de un conjunto de relaciones con condiciones y características propias, dentro del conocimiento de lo social requiere asimismo que se le conforme en su dinámica y especificidad propias, para no elaborar herramientas muertas o inertes, que sólo sirven para reproducir en la “razón las condiciones que los producen o que, por otra parte, sólo revelen fragmentos de la realidad que analizan, encubriendo bajo falsos constructos una dialéctica ideal que sólo se reproduce a sí misma en permanente desvinculación con la realidad.
2. Arnaldo Córdoba. La formación del Poder Político en México. Editorial Era, México.
3. Es claro que la acuñación de la palabra misma, responde a serie de procesos que sólo se dan en la actualidad y que se genere para resolver requerimientos que la misma sociedad plantea y no es en cambio, un producto ahistórico de la razón en búsqueda de la sociedad perfecta.
La planeación se enfoca a racionalizar a la toma de decisiones autoritarias como instrumento del desarrollo, supone la existencia de un poder político diferenciado de la sociedad misma, pero esta racionalidad no debe confundirse con los antiguos procesos de organización en el ejercicio y actividad humana. Tener la planeación una cualidad moderna, se presenta como instancia histórica legitimadora del poder político y como actividad específica del Estado en la búsqueda de su conservación y reproducción, bien se llama desarrollo, justicia social o bien común.
4. En su función legitimadora, la planeación no sólo es vista como racionalizadora “de la acción pública”, sino en la mayoría de las actividades sociales, transformando con esto el sentido y dirección de las normas jurídicas.
5. Sobre el particular ver Daniel Acosta. Desarrollo Político y Administrativo, en Revista de Política y Administración.
6. Aquí cabe aclarar la dicotomía entre actividad planeadora esencialmente dinámica, con su institucionalización que generalmente significa estabilidad y seguridad legal. Adelantamos la posibilidad de una síntesis contradictoria en base a las posibles funciones prospectivas del derecho.
7. Marcos Kaplan, Planificación Estado y Derecho. Memoria del Seminario Internacional de Derechos Económicos. Enep – Acatlán. (edición en fotocopia).
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. White. Planificación y Liberalismo Económico. Congreso Internacional de Derecho Económico. Enep – Acatlán. México.
14. Sobre el particular ver Daniel Acosta. Desarrollo Político y Administrativo, en Revista de Política y Administración.
15. Puede encontrarse constatación histórica en Estados Unidos e Inglaterra respecto a la acción que desarrollan sus poderes públicos para proteger sus economías nacionales a través del control de cambios, el crédito, algunos servicios básicos, por una parte; en el otro extremo, en economías planificadas el mercado juega un importante papel como en el caso de Yugoslavia, y en otros países socialistas en elementos no esenciales de la economía.
16. Una amplia caracterización general de estas motivaciones y de la economía mixta en general se da en Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Editorial Siglo XXI, México 1970.
17. En esta parte seguimos las posiciones de Francisco Borja Martínez. Derecho y Planificación Estatal. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Económico. Enep – Acatlán, México 1981.
18. Al respecto Fernando Césarman ha desarrollado excelentes estudios sobre el ecocidio. Por otra parte, existen teorías políticas alternativas donde el poder político puede desaparecer (sociedades autogestionadas, anarquismo, nihilismo y otras). Sin embargo, a mediano plazo considero que el futuro de las sociedades será cernido y condicionado por

las sociedades industriales y con formaciones políticas similares a los Estados contemporáneos.