

**Naturaleza de la planeación económica.**

***Recuento de la planeación económica en México y el Mundo.***

**Autor: Rodrigo Hernández Gamboa.**

## Índice

|  |     |
|--|-----|
| Introducción.....  | 4   |
| Capítulo 1. La planeación.   |     |
| 1.1 Marco teórico.....   | 8   |
| 1.2 Contenido de la planeación.....  | 18  |
| 1.3 Concepciones de la planeación.....                                       | 21  |
| 1.3.1 Socialista.....  | 21  |
| 1.3.2 Liberal.....   | 27  |
| 1.3.3 Estado Benefactor.....   | 34  |
| Capítulo 2. Historia del primer paradigma de la planificación económica.     |     |
| 2.1 Antecedentes.....  | 40  |
| 2.2 La planificación en la URSS.   |     |
| 2.2.1 Intentos económicos socialistas anteriores a la planificación.....     | 43  |
| 2.2.2 Planificación en el Estalinismo.....                                   | 48  |
| 2.2.3 Planificación en los países socialistas de Europa oriental.....        | 56  |
| 2.2.4 Última etapa de la planificación soviética.....                        | 62  |
| 2.2.5 Conclusión.....  | 69  |
| Capítulo 3. La planeación en los países occidentales de la postguerra.       |     |
| 3.1 Apuntes preliminares.....  | 74  |
| 3.2 Francia.....   | 77  |
| 3.3 Reino Unido.....   | 82  |
| 3.4 Alemania.....  | 86  |
| 3.5 Japón.....   | 89  |
| Capítulo 4. La planeación en Latinoamérica y en los países subdesarrollados. |     |
| 4.1 Antecedentes; América Latina.....  | 97  |
| 4.1.1 Cuba.....  | 100 |
| 4.1.2 Venezuela.....   | 105 |
| 4.2 Países subdesarrollados.....   | 109 |
| 4.2.1 Pakistán.....  | 111 |
| 4.2.2 Irán.....  | 115 |
| 4.2.3 India.....   | 118 |
| Capítulo 5. La planeación en México  |     |
| 5.1 En los gobiernos post-revolucionarios.....                               | 122 |
| 5.2 La planificación cardenista.....   | 124 |

|  |     |
|--|-----|
| 5.3 La planeación en los gobiernos de 1940-1982..... | 125 |
| 5.4 La planeación en los gobiernos neoliberales..... | 134 |
| 5.5 Marco jurídico actual de la planeación.....      | 141 |
| 5.6 Municipalidad de la planeación.....              | 145 |

## Capítulo 6. El impacto de la planeación en la eficacia de la función gubernamental.

|  |     |
|--|-----|
| 6.1 Funcionalidad, críticas y argumentaciones sobre la planeación..... | 148 |
|--|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| Conclusión..... | 154 |
|-----------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Fuentes consultadas..... | 156 |
|--------------------------|-----|

## Introducción.

La **planeación** es un noción que necesariamente exige la necesidad de *elegir un rumbo* y un modelo por el cual se destinan no sólo algunas decisiones de los actores principales, sino todo el caudal de fuerzas conjuntas que aspiran a un ideal viable de antemano. La planeación, como es entendible, no se puede dejar al simple juego de aspiraciones irrealizables, al contrario estas aspiraciones se tienen que concretizar en la capacidad que tengan los planificadores para señalar metas que sean coherentes con las situaciones a las que se enfrentan, entendiendo los obstáculos que se deben superar y las coyunturas que marcan su concepción.

El uso de la planeación económica por el Estado se generaliza hasta el siglo XX, mas no se puede perder de vista que la racionalidad que le caracteriza es inherente a la condición humana. Necesariamente planeador de su porvenir, el ser humano ha ingeniado este pensamiento planificador en gran parte del periodo histórico de las primeras sociedades de familias, clanes y tribus; y sin embargo, no se adquirirá esta noción planificadora en el Estado sino hasta mucho después, particularmente en la etapa tardía del Estado moderno, cuando en el siglo XX apareció el intervencionismo gubernamental en la economía.

No es que se desconozca o se desprecie la planificación que desde siempre las comunidades emplearon en su búsqueda por la supervivencia, pero ésta se limitó como disciplina de la economía política o de la ciencia política hasta que se manifestó del todo el modo de producción capitalista y preindustrial, es ahí cuando se abordaron temas como la relación del mercado con el Estado y la función de éste como ente regulador de la economía.

Es así que la planificación termina por ser en algunos casos una herramienta casi indispensable en las políticas económicas de las naciones contemporáneas que apelan al intervencionismo estatal, pues se transforma en un estimulante de las fuerzas productivas y un agente de cambio social primordial cuando ésta se aplica con seriedad y disciplina por parte de los Estados. Es justo ahí donde interviene la ciencia política, pues las formulaciones de una planeación inexorablemente sobrellevan una expresión de Estado, y de su determinación a seguir una ruta específica en la que confluirán tanto la política económica como la ideología predominante dentro de los órganos de gobierno, además de la situación económica preponderante de la cual se partirá para encontrar la ruta correcta o no al desarrollo económico, pues, como observaremos, la planeación se modifica dependiendo de las tendencias que se aborden dentro de las elites económicas y políticas que actúen dentro del Estado.

Hay que entender una cosa: la prosaica idea de que los gobiernos actúan “en el aire”, sin ninguna guía que los asista a enfrentar los retos subsecuentes que son inherentes a su posición, pasa a ser una simple creencia sin sustento alguno. Cualquiera que sea el distingo de concepciones sobre la política, la economía y la sociedad, irremediablemente genera una previsión –incipiente o elaborada– que soporta buena parte de la viabilidad del gobierno, tanto en materia de políticas públicas como de políticas ligadas a la economía de mercado. Es esta una necesidad estatal al fungir como organizador del aparato de gobierno, en la que se centra buena parte de la preeminencia de la planeación dentro del organigrama

burocrático. Pero esta condicionante no es el reflejo de la planeación en la que se centra el trabajo.

La planeación, como un concepto cotidiano en la sociedad, no se expresa de igual forma en los Estados contemporáneos, en el ámbito estatal tiene otra connotación mayormente ligada a su actividad como regulador del mercado e interventor de sus consecuencias, mayores estas, que como organizador de las actividades propias de la burocracia. Es decir, la presencia de la previsión que conlleva a una guía organizativa dentro del Estado es evidente, y está intrínsecamente ligado a su organización como aparato de poder político, pero la planeación entendida rigurosamente en el marco contextual presente de política económica, hace mayor referencia al intervencionismo estatal dentro de las esferas del mercado; concepción que será la predominante a lo largo del trabajo.

En gran medida de ahí proviene el porqué de la investigación llevada a cabo por este autor, ya que la planeación -entendida en el marco contextual de esta investigación- pudiera concebirse como el eje rector de la economía nacional de cualquier país, teniendo como fines últimos el lograr una economía armoniosa, distribuyendo el ingreso de manera equitativa y regulando los ciclos económicos propios del capitalismo. Pero esto sólo es una generalidad; es una noción mayormente deseable, aunque rara vez aplicable. Las más de las veces el contexto, la justificación ideológica y otros elementos intervienen categóricamente para concebir en cada entorno lo que se puede comprender o no por planeación o planificación, desechando lo inconexo al objetivo planteado de antemano por los gobiernos, y sólo recuperando la argumentación que sustente el beneficio del sistema de planeación o planificación de que se trate y que respalde el programa de actividades usado.

Y no es que se carezca de teoría económica y política que trate sobre planeación, pero su utilización es tan indiscriminada que regularmente termina por ser un embalaje que sólo refuerza nociones que se quieren salvaguardar, importando poco su aplicación correcta y su experimentación efectiva.

Teniendo como pretexto algunos de los anteriores argumentos y otros más que se desarrollarán en el presente estudio, se vuelve válido mencionar dentro de este trabajo las diferentes concepciones teóricas-ideológicas que amoldaron a la planeación como un instrumento del Estado moderno. La función que se inquirió en esta investigación se engloba en el concepto de **planeación** y en las funciones que dentro de sí surgen. Esta acción de los gobiernos se encuentra como materia elemental de los mismos, tendientes a valorar el liberalismo-democrático como su eje. Pero, para acoplar mayores datos, se abordarán ejemplos de economías centralizadas con organizaciones sociales de tipo socialistas contemporáneas y pretéritas, pues éstas afrontaron y afrontan a la planificación económica como pilar de sus políticas de Estado en materia económica conforme a los supuestos marxistas concretados en la división social del trabajo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Una de las concepciones más importantes de la teoría marxista dentro de la Economía Política, es el traslape de la división del trabajo dentro de los procesos productivos en las relaciones de producción capitalista a sus implicaciones en la división del trabajo dentro de la sociedad capitalista. Esta división de trabajo en el interior

Ya que se pretende estudiar el concepto de **planeación**, tenemos que decir que éste encierra una complicada ramificación de instrumentos y de conductos que no se intentan en esta investigación criticar o admirar, sino simplemente descubrir y describir. Tampoco es que se quiere hallar una neutralidad pura dentro de la investigación, pero la utilidad de la planeación expuesta dentro del modo de producción capitalista coloca a este instrumento entre dos concepciones polarizadas: por un lado los fundamentos extremos de un liberalismo dogmático que exige una desregulación, y por otro lado, un intervencionismo Estatal en la economía fundamentado en su capacidad para armonizar en lo posible las consecuencias de las relaciones sociales de producción. Estas dos condicionantes presentes en la actualidad, dan pauta para admirar en lo posible el papel de la planeación dentro del intervencionismo en la economía, y por tanto como benévolo, pues intentan resarcir los males del modelo económico. Empero, no se debe olvidar que la motivación esencial de la planeación económica se cimentó en las críticas socialistas al modo de producción presente, fundamentadas en erradicar la anarquía de la división social del trabajo y la competencia impasible, sin embargo, estas contradicciones del modo de producción dentro de los enunciados del Estado benefactor siguen vigentes y no se pretende con este instrumento combatirlas. Es por ello que se retoma a la planeación en esta investigación como sujeto de crítica, sin conceder que la crítica solo haga referencia ataques, puesto que se analizó constantemente con el único en el afán encontrar el sitio correcto en el que se desenvuelve en la actualidad.

El objetivo de la presentación de este trabajo consiste en describir someramente los alcances que tuvo la planeación en las regiones donde se le dio relevancia; es decir, cómo fue aplicada esta planeación, con qué intenciones se formuló y cuáles fueron sus resultados generales. Identificando también qué órganos fueron los encargados de llevarla a cabo, cómo es que lo hicieron y de dónde partieron para hacer de éste instrumento un campo propicio para sus ideales. Esto es básicamente lo que contendrá este trabajo.

Para hacer la presentación del estudio, se vuelve necesario un preámbulo del marco teórico, suscribiendo que el propio concepto de planeación es utilizado por otras ciencias que son igual de importantes incluso para este trabajo, analizando su contenido y cómo es que se expresa concretamente. Sin embargo, y no dejando de lado la conceptualización de las otras ciencias, fue necesario concebir un concepto que abriera las puertas de la indagación que se realizó desde una perspectiva politológica, es decir, teniendo como actor fundamental y como sujeto a investigar con mayor puntualidad al Estado, así con sus intermitentes relaciones sociales que afectan, como ya se dijo, de manera determinante en las conclusiones de cualquier planeación económica.

---

de la sociedad está mediada por la compra y la venta en los diversos ramos del trabajo en los que se desarrolla la industria para objetivar una mercancía. Esta interconexión de la división *social* del trabajo da paso a una anarquía dentro de estos procesos sociales y a un despotismo en la división *manufacturera* del trabajo. Que se contraponen -explica Marx- con lo observado en las pequeñas entidades comunitarias que se fundan en “la posesión comunal del suelo, en la asociación directa entre la agricultura y el artesanado y en una división fija del trabajo”. De ahí que la característica del mecanismo comunitario se sostenga en una división planificada del trabajo; situación que se intenta retomar en los intentos socialistas del siglo XX. (Karl Marx, *El capital*, Tomo 1/ Vol. 2 FCE, México, 1975, pp. 428-436.)

La razón por la cual se decidió darle gran énfasis al estudio historiográfico de la planeación, es sobretodo para cotejar cuáles fueron las articulaciones por las que se creó esta herramienta de política económica, entendiendo qué sólo así se podrán comprender las intermitencias de la teoría y la práctica, así como las tendencias que es imperativo enfrentar.

En otro de estos apartados se analizó la cuestión histórica mexicana sobre la planeación, concibiendo sus resultados conforme a la coyuntura en la que se expresaron los gobiernos sendos en el proceso de desarrollo planificador. Desplegando modificaciones tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes federales a lo conducente a este instrumento, atendiendo a sus circunstancias y comparándolas con las internacionales.

Finalmente, se atendieron circunstancias concretas en países determinados que adquirieron esta herramienta como primordial para sus economías. Para este efecto se situó la mira en los países subdesarrollados y en especial de América Latina, que vive un proceso muy interesante de tendencias decantadas hacia la izquierda del polo político con modelos de economías sociales que divergen del prototipo occidental, aunque se trató de retomar ejemplos de otros países en los años en que se concibió a la planeación como su método de desarrollo económico a mediano y largo plazo.

Por último, se realizó un recuento histórico de la planeación en todos los ámbitos, sus consecuencias y las conclusiones a las que se llegó, siendo éste el último apartado de esta presentación.

## Capítulo 1

### La planeación

En este capítulo abordaremos definiciones de distintos autores que trabajan en diferentes ramas de la ciencia, pero que ayudaron a encontrar la adecuada para el presente estudio. Además, se intentó subrayar algunos aspectos del contenido de la planeación de acuerdo con las diferentes concepciones que se sostienen, estudiando las heterogéneas tendencias de la planeación de acuerdo con las ideas económicas contemporáneas.

#### 1.1 Marco Teórico.

El concepto de *planeación* ha sido en algunas veces igualado al de *planificación* y, en otras, al de *plan*. Pero, para destrabar desde un inicio esta confusión que suele ser notoria, es necesario distinguir los alcances de cada término. De acuerdo con Tomás Miklos, el **plan** “representará la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La **planeación** implicará el *proceso* requerido para la elaboración del plan. En cambio, la **planificación** representa el *ejercicio* (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. La planificación ha sido entendida como la *tecnología* de anticipación de la acción política en materia social y/o económica” (Miklos, 1998: 68). Pero tal vez estas sean sólo cuestiones de significado en contextos políticos e ideológicos diferenciados o, quizás, cuestiones semánticas estrictamente asociadas a usos culturales dominantes.

Esta distinción es prudente en tanto que se hace referencia específica a las teorías económicas y políticas que encierran la concepción de planeación y planificación espacialmente, así como de una complejidad y particularización en el estudio que divide el proceso; de la concepción de la planeación, con el de la ejecución de la planificación<sup>2</sup>. También es importante en cuanto a que se revisten los resultados de uno u otro fenómeno

---

<sup>2</sup> Otros autores conceden al concepto de **planificación** el “proceso de formulación y de definición de objetivos y prioridades a nivel macro social [...] que alude aun proceso de tipo global, que se formula en función de las demandas sociales y del programa de gobierno [...] que pretende satisfacer determinadas necesidades sociales a través de la realización de un plan” (Ander-Egg, 1995: 61). Este mismo autor califica a la **programación** “como el conjunto de procedimientos y técnicas por medio de las cuales se establece de manera sistemática una serie de actividades, previsiones y disposiciones, para formular o elaborar planes, programas y proyectos -es decir- un instrumento operativo que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado determinadas metas y objetivos” (Ander-Egg, 1995: 62). Por último, *por planeación entiende la acción o efecto de planear*, considerándolo como un concepto indistinto en nuestra lengua castellana, pero que suele referirse con tareas determinadas mayormente en lo físico (Ander-Egg, 1995: 62).

de acuerdo con sus consecuencias. Pero para nuestro propósito, deja de tener relevancia esta distinción, puesto que lo que importante es desentrañar las implicaciones encerradas en el binomio causas-consecuencias del proceso de planeación o planificación en el desarrollo nacional en su conjunto y en el estudio del fenómeno alrededor del mundo.

Tampoco es nuestra intención distanciarlo acentuadamente, tanto que suponemos que quien hace la planeación es el mismo que la implementa en todos los casos, es decir, el organismo burocrático estacional del Estado: **el gobierno** en turno, y es el propio gobierno el que busca el desarrollo nacional o la acumulación de capital en todos los casos, por lo que separar el proceso en el que se solventan los gobiernos para la búsqueda del desarrollo por sólo una confusión de términos no resulta correcto para nuestros objetivos.

Del mismo modo apelamos a que esta diferencia no influye en nuestro trabajo, argumentando que nosotros analizamos el fenómeno de la planeación sin trasfondos especulativos; es decir, que no aseguramos que una planeación o planificación esté bien o mal hecha, sólo nos surge la finalidad de analizar el desarrollo histórico de la planeación en su conjunto, sin distinguir estas características que tal vez pueden causar controversia entre las tendencias políticas y económicas que expongan uno u otro término. Incluso, al no afrontar estos dos fenómenos como uno solo, se vuelve complejo el tener que diferenciar situaciones que nos remiten a un mismo fin, que sería la acción de prevenir, regular, garantizar y organizar la economía de una región establecida conforme a una racionalización determinada. Un argumento más para estrechar estos términos de origen; es explicitar que en esencia se refieren a un mismo fenómeno, solamente o mayormente su directriz ideológica los aparta, es decir, los economistas que someten su materia a las solas concepciones marxistas haciendo referencia a los procesos económicos de los sociedades socialistas se decantan por utilizar el termino de planificación, en cambio los que se adhieren a las escuelas Keynesiana que utiliza al Estado como el agente económico más importante dentro de una economía de libre mercado, tienden utilizar el concepto de planeación, sin ser otra cosa más que un mismo fenómeno explicado con otras intenciones más acordes a diferenciaciones ideológicas que pragmáticas, pues en los dos casos se habla de intervencionismo en mayor o menor medida, tendente siempre a desarrollar la economía. Es por eso que para hacer entendible toda la presentación subsecuente, se debe enfatizar que se abordaran indistintamente estos dos términos, utilizando como concepto de los dos, el resultante del elegido en la investigación teórica.

Por otra parte, el concepto **plan** no hace hincapié en más intrincados debates conceptuales y simplemente se infiere como una herramienta que organiza los insumos de acuerdo con programaciones racionales<sup>3</sup> que permiten la organización secuencial de tareas (Reyes Ponce, 1972: 114).

---

<sup>3</sup> El concepto de plan como tal no nos genera inconvenientes, pero dentro de éste se vuelve necesario revisar otro que estará presente en todas las definiciones y apuntes que reconozcamos posteriormente. Este es el de **racionalidad**, ya que al dejar entreabierto la no concretización del término, se someterá a la interpretación desvalorizada del concepto, y se terminará por asumir a la racionalidad como una personal forma de ver los acontecimientos sociales -del autor y de los lectores-, sin tener esto algo que ver. Es así que la racionalidad

Otro concepto que se suele confundir con los anteriores (planeación, planificación, plan) se refiera al de **programación**, y que no dista mucho de ser diferente, pero que es oportuno definirlo de mejor manera para despejar dudas referentes. Éste hace referencia a la “aplicación...al proceso económico en su intento de lograr su equilibrio o suma técnica...surgió como consecuencia de que había necesidades de una nueva política económica que abarcara a las empresas privadas como un todo en los principales problemas cíclicos de la economía. La programación económica selecciona la inversión y sus programas comprenden los elementos esenciales del proceso de producción en su conjunto” (Cerceda Cervantes, 1976: 34).

Comprendemos entonces a la **programación** como tratamiento económico entre el Estado y la empresa privada, en su afán de estimular el crecimiento de actividades dinámicas. Éste se contrasta a la planificación, en tanto que la programación toma con mayor relevancia el diseño del capital privado, y asume este pilar para cotejar un programa que incluyan políticas económicas del Estado, claro está. Mientras que la planificación se puede notar someramente que se realiza con acciones encaminadas con mayor intensidad, sin apartar del todo a la empresa privada, pero teniendo como referencia primaria el desarrollo económico por encima de la empresa privada, y mas una, con o sin capital privado, atendiendo a otros actores importantes, como el pequeño propietario, los trabajadores o el campesinado.

Ahora bien, el concepto de planeación es abordado por diferentes áreas que lo explican de acuerdo con sus funcionalidades pertinentes. Desde la administración, la economía, los recursos humanos y desde luego la ciencia política hacen suyo esta herramienta y le dan la forma que es necesaria para su ciencia. Mas iniciaremos por definirla con neutralidad partiendo de que la planeación se define “como el proceso mediante el cual se intenta aumentar la probabilidad de resultados futuros deseados por encima de la probabilidad ideal de ocurrencia al azar” (Giegold, 1982: 33). Este concepto es bueno, ya que nos otorga cimientos de la planeación en cualquier ciencia o ramas de ellas. El fin último de la planeación siempre es obtener lo planeado, pero nos advierte que este instrumento facilita la obtención de los fines deseados y los coloca en un margen de probabilidad mayor<sup>4</sup>, que de otro modo simplemente actuarían siguiendo la contingencia previsible.

El concepto de planeación en el enfoque administrativo tiene como apoyo, del mismo modo que el anterior, el *proyectar un futuro deseado*; pero, más allá de esto, nos induce a la búsqueda de los medios efectivos para conseguirlo. Introduce la ciencia administrativa,

---

suele hacer referencia a un tipo de acción consciente, deliberada y reflexiva que busca determinada **optimización**. En el caso de la planificación como un instrumento racional del Estado, se vuelve evidente la necesidad del mismo de **optimizar los recursos disponibles** para el desarrollo económico, de ahí proviene su racionalidad, además de todo el embalaje reflexivo anterior que condiciona a la planeación (Álvarez, 1993: 88).

<sup>4</sup> Una terminología que fue abordada en la década de los sesenta fue el de la de planeación cultural que aunque mantiene la misma idea de aumentar la probabilidad de un resultado positivo, ésta hace referencia a la “responsabilidad de los Estados y se considera necesario planificar las acciones culturales, al menos las que realiza el Estado” (Ander-Egg, 1995: 70).

como fragmento sistémico de la planeación, a la acción integral de toma de decisiones como parte fundamental de cualquier fenómeno preventivo. Se parte de que el conjunto de decisiones que necesitan de la planeación en la administración, se tienen que apegar a un plan preestablecido, y que al mismo tiempo muchas decisiones son tratadas por una sola autoridad en un mínimo de tiempo, de allí que la planeación deba llevarse en etapas y fases. También esta planeación, que ellos ejemplifican como un proceso sin conclusión, debe dirigirse hacia la producción de uno o más estadios futuros deseados. En síntesis, lo que la administración entiende por planeación hace referencia a “un proceso que supone la elaboración y la evolución de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción, en una situación en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción, no es probable que ocurra el estadio futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada, aumentara la probabilidad de obtener un resultado favorable” (Ackoff, 1982: 13-17).<sup>5</sup>

Lo que esta conceptualización deja entrever es un marcado proceso planificador que tiene sus procedimientos muy en claro y sus objetivos bien identificados; además, se le define como un rígido sistema orgánico funcional que trata de fructificar al máximo los recursos materiales, financieros y técnicos de una organización con la finalidad de obtener los fines deseados de antemano.

Y ya que nos encontramos en este espectro de la ciencia administrativa con la anterior concepción de planeación, tenemos que retomar el concepto de **planeación estratégica**. Ésta “no es mas [sic] que el proceso de relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados, o sea, es un proceso formulado de planeación a largo plazo que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales” (Caldera Mejía, 2004: 2).

Evidentemente, esta definición está muy emparentada con la anterior, sosteniendo el carácter organizacional, además de la parte primordial de todo el proceso planificador, que es el objetivo de alcanzar metas, aunque estas sean ideales a largo plazo.

Suponiendo que las metas promovidas en la planeación no son ni por mucho obras accidentales o que provengan de una noción sin estudio previo, se puede advertir que la planeación conviene y suele ser viable para asegurar a sí misma un resultado similar con lo

---

<sup>5</sup> “Para este concepto la planeación tiene las siguientes etapas:

1. Fines; especificar metas y objetivos.
2. Medios: elegir políticas, programas, procedimientos y prácticas con las que habrán de alcanzarse los objetivos.
3. Recursos: determinar tipos y cantidades de los recursos que se necesitan; definir como se habrán de adquirir o generar, y cómo habrán de asignarse a las actividades
4. Realización; diseñar un procedimiento para tomar decisiones, así como la forma de organizarlos para que el plena pueda realizarse.
5. Control; diseñar un procedimiento para prever o detectar los errores o las fallas del plan, así como para prevenirlos o corregirlos sobre una base de continuidad” (Ackoff, 1982: 13-17).

esperado. Señala el autor que el simple hecho de crear este instrumento planificador no certifica que se van a llevar a cabo los programas y planes especificados; se debe tener un seguimiento oportuno y sistemático para que el instrumento organizacional convenga.

Ahora bien, analizando el concepto desde una óptica más apegada a nuestra causa, se analizará a la planeación desde una perspectiva que se aproxima a asimilarla como **herramienta del Estado**, entrando en un debate muy amplio en donde son numerosos los especialistas que proponen sus conceptualizaciones.

Ander-Egg subraya a la planificación económica como un “conjunto de esfuerzos sistemáticos para asegurar, acelerar y encauzar los procesos de crecimiento económico en una dirección y objetivos preestablecidos” (Ander-Egg, 1995: 70). Esta conceptualización es específica y se apega al objetivo principal de crecimiento económico, pero deja cabos sueltos como; quién es que hace estos esfuerzos sistemáticos, o para qué se quiere un crecimiento económico, pues de igual manera, sin una planificación se busca un crecimiento económico y muchas veces se consigue.

Gonzalo Martner conceptualiza a la planeación desde una perspectiva muy amplia, pero en la cual se empieza a tener referencia del papel del Estado, asegurando que “la fijación concreta de las metas a la conducta de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos, es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre si, que guiarán la actividad de una empresa, un gobierno o una familia” (Martner, 1977: 45). Continúa en la línea de las determinaciones de un plazo específico como todos nuestros autores anteriores, pero la relevancia del autor se esboza en que ahora no se sustrae a la noción de toma de decisiones de un simple administrador organizacional productivo, sino que este espectro se abre y en él caben al gobierno y hasta la familia, conectando este concepto a la forma de organización más básica.

Charles E. Merriam define a la planeación como “Un esfuerzo ordenado encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de las políticas nacionales. Se basa en datos fundamentales cuidados y minuciosamente reunidos y minuciosamente analizados, en relación con los recursos disponibles en una visión global de diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en una dirección general, es una mirada hacia delante y otra hacia atrás. Considerando nuestros recursos y tendencias, lo más cuidadosamente posibles y considerando los problemas urgentes que van apareciendo sobre la marcha, la Planeación debe ver hacia delante al determinar las políticas de largo plazo” (Merriam, 1941: 489). Esta definición es más amplia y por ende cumple más concretamente con nuestros objetivos. El autor llama inteligencia social al carácter planificador que se concentra en solucionar las propensiones fallidas de la nación. Con un análisis muy sistémico y cuantitativo busca que la futura planeación se confronte con los datos que arroja la propia investigación, para de ahí tener noción verídica de la situación en la que se realiza este esfuerzo de coordinar los factores para producir bienestar. El autor parte de este concepto para asegurar la necesidad de unidad en estas decisiones, aparte de la racionalidad que se forma en la comparación entre la investigación con datos

relevantes y el plan, para tener así una planificación coherente con la panorámica nacional. Determina que la temporalidad de la planeación no se debe acotar a un plazo menor, sino que deben de tener un impacto generacional, atacando la problemática urgente, determinando las consecuencias para cada proyecto.

Otro autor dice lo siguiente: “Planeación es resolver, como compromiso estatal, los problemas sociales y económicos que los mercados libres no pueden afrontar ni solucionar. Nuestra Constitución Política define tácitamente la planeación de la economía como una actuación estatal autorizada por la ley de la Republica, que busca racionalizar los recursos humanos y naturales en el campo de la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr un desarrollo integral (López Garavito, 1992: 359). Se da por sentado que la planeación sólo se puede concebir en un país donde el Estado regule a la economía; si se privilegia la libertad del mercado a toda costa, esta planeación no se da o tiene muchos rezagos. Lo único deficiente de esta conceptualización, a mi parecer, es el carácter regional que se le concede, es decir, apela a la Constitución de un país determinado y a las necesidades de éste, dejando fuera de su orientación a otros países, en donde en su ley fundamental no se tenga esta distinción y que sin ser así, sí se realice esta instrumentación.

Bernardino Arana Aguilar ve al igual la dicotomía de situaciones sino muy semejantes, si que encierran un fin primigenio. Nos habla de que planeación es; “al conjunto y procedimientos que conducen a la formulación y la elaboración de documentos denominados planes de cualquiera naturaleza que estos sean” (Arana Aguilar, 1990: 60). Añade que la planeación es una parte de la planificación y que está disputa entre conceptos en la contemporaneidad es fruto de la puesta en marcha de planes que no son aplicados y se queda en sólo eso, planes, provenientes de una planeación pero que no encierran en esa tarea el fin último de la planificación, entendiendo por esta; “un proyecto social global en el sentido de que encarna el instrumento que hace converger los intereses individuales y colectivos” (Arana Aguilar, 1990; 64).

El enfoque que propone el profesor Francisco Javier Osornio Corres en su artículo denominado *Planeación y derecho al desarrollo*, determina que:

La facultad estatal de planear el desarrollo, no es el resultado de un capricho gubernamental, ni de una ampliación arbitraria de las facultades del Estado en materia económica...Es una necesidad imperiosa del desarrollo nacional y condición del progreso equilibrado justo y armónico del país”. Hace estas afirmaciones considerando los siguiente puntos; “a) Porque la importante intervención del Estado en la economía exige una ordenación de acciones bajo el riesgo de producir caos. Esto es, el Estado interviene administrando, con frecuencia de manera monopólica, los sectores prioritarios y estratégicos de la economía nacional. b) La complejidad de la economía internacional y la notable influencia que ejerce a nivel interno requiere de una máxima eficientización (*sic*) de la actividad económica nacional a fin de poder reincorporarse eficazmente al mercado internacional. c) En relación con las consideraciones precedentes, hay

que decir que el conjunto de la actividad económica nacional requiere de una visión integradora que de unidad de dirección logrando satisfacer las necesidades del mercado interno, así como competir eficazmente en el mercado internacional.

d) La responsabilidad de rectoría del Estado demanda de un esquema que armonice la actividad económica de los sectores público, social y privado para satisfacer las crecientes necesidades de la población; así como incorporarse a la dinámica del progreso. (Osorio Corres, 1987: 12),

Este concepto viene a reivindicar gran parte del porqué de la planificación. Se acerca a la noción del Estado interventor en la economía y maneja con interés la necesidad de una imperiosa administración del Estado sobre los sectores estratégicos de la economía. Señala puntos primordiales de la teoría del Estado como agente neutralizador de las relaciones económicas del mundo capitalista y además conjuga razones muy lógicas que expresa en puntos específicos, de situaciones que tiene que prever la planificación en nuestro país. Ahí es cuando resulta interesante el concepto, pues introduce conflictos inherentes al sistema de producción capitalista y de libre mercado. Considera situaciones como la competencia con la economía internacional o la integración del mercado interno como parte de su postulado teórico, y refuerza sus intenciones con consecuencias que tiene la planificación que cumplir; tales como armonizar los sectores de la actividad económica y equilibrar el desarrollo económico de un país. Del mismo modo se ve un claro matiz con los anteriores conceptos; ya no señala fines ulteriores y subjetivos, sino que los refiere explícitamente y tiene tras de estos fines, toda la noción planificadora.

Luis Danton Rodríguez afirma en su artículo denominado *Rectoría económica del Estado*, que la planeación es ya un imperativo para las economías, argumentando que sólo así se logrará elevar las condiciones de competitividad en el mercado externo además de satisfacer demandas internas de la población. Este proceso de planeación, el autor lo ubica principalmente dentro de las actividades prioritarias y estratégicas de la economía delimitada por la ley. Asegura que sólo así las fuerzas productivas del país se orientarán bajo criterios de equidad social y se harán co-responsables del interés público, haciendo converger esfuerzos expresados a través de una sistemática “consulta popular” (Danton Rodríguez, 2009: 34).

**El concepto de planeación dentro de este trabajo será el siguiente:** “la planeación como una intervención del Estado dirigida a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social, mediante la escogencia de un conjunto de alternativas para realizar los objetivos y las metas deseadas, con el mínimo de costo social, a través de programas y proyectos, tomando como consideración tanto de los recursos como de los medios disponibles” (Fulgencio Jiménez, 2005: 33).

Este concepto de entrada escueto y poco abstracto, soporta las necesidades del trabajo. De entrada considera al Estado como fundamental para la dirección y ordenación de la política económica, enseguida se afirma que de esta forma la planeación del Estado tiene como

objetivo el desarrollo económico<sup>6</sup>, que aunque parece lógico, no todos los autores introducen esta noción desarrollistas dentro de sus concepciones que se puede suponer como una valorización constata de capitales nacionales. Además, no solamente afirma que únicamente con este instrumento se logrará un invariable desarrollo económico, sino que también introduce el término social. Esta referencia engendra una decantación del autor a afianzar que no todo progreso económico se cifra a un proceso de movilidad social, es decir, asevera informalmente que para que exista desarrollo social, debe de incurrir un desarrollo económico, pero sino no hay desarrollo social tampoco se puede hablar de una planificación exitosa, aunque exista desarrollo económico.

Escogencia se puede traducir como la acción o efecto de escoger, y es así que el Estado deviene en una forma de seleccionador del modelo y tipo económico, pues no sólo se apega a las posibilidades invariables de una economía de monocultivo, sí ese fuera el caso, o de una industria pequeña y centrada en una sola variable, sino que tiene la posibilidad de diferenciar sus intereses de acuerdo con su conveniencia, y a la conjugación de estos intereses con el desarrollo económico y social, apelando por una planeación que afecte esta situación, y se transforme en un motor impulsor de metas productivas que se intentan alcanzar en la lógica del mayor desarrollo acelerado posible, siempre apegándose a las realidades.

Considera el autor que una buena planeación debe contener una política de precaución, en cuanto a este desarrollo acelerado y sus consecuencias, pues cuando esto sucede en las sociedades capitalistas subdesarrolladas, es decir cuando la acumulación de capitales se hace exitosamente, suele producirse una pauperización de las poblaciones marginales.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Y ya que se abordará en repetitivas ocasiones el concepto de desarrollo económico, y que forma de manera implícita una prolongación de la intervención estatal en la economía, es necesario detallarla. Entendemos al Desarrollo Económico; “como la condición social dentro de un país, en el cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. Esta definición general de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición y sobre todo que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un Estado-nación particular” (E. Reyes, 2002: 25). Notamos que aunque la concepción que estamos analizando se centraliza en el desarrollo económico, no podemos limitarnos a una pura visión monetarista o financiera, sino que involucra las dimensiones sociales, políticas y hasta culturales, claro, siempre partiendo de que el desarrollo de las anteriores parte indivisiblemente de una mejora en la economía nacional.

<sup>7</sup> En el capítulo XIII en el que se aborda el tema de la Maquinaria y la gran industria en el primer tomo de *El Capital*, Marx aborda varios ejemplos dedicados específicamente a la pauperización del trabajo y por ende del estilo de vida de los individuos cuando se manifiestan la acumulación de capitales a gran escala y se da paso a la industrialización. Es allí cuando aborda entre otras la cuestión de la crisis de la industria algodonera en Inglaterra de mediados del siglo XIX, expresando lo siguiente, “Excepto en las épocas de prosperidad, los capitalistas se empeñan en una lucha encarnizada por su participación individual en el mercado...se llega siempre al punto en que se procura abaratar la mercancía mediante la reducción violenta del salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo” entendiéndose que el salario sólo representa los medios suficientes para reproducir esa fuerza de trabajo para la jornada siguiente y no el valor de la fuerza de trabajo. Pero esto en el caso de la crisis algodonera, situación generalmente rural y no urbana, además en medio de una crisis, contraste en lo ilustrado en la manufactura moderna que también es utilizado como ejemplo por el propio Marx, y adonde es proclive la inversión capitalista para generar plusvalor en épocas de bonanza. Es en estas

Cuando el capital se hace fuerte y obtiene espacios de poder que antes no poseía por debilidad propia o fuerza de otras organizaciones sociales, éste, -el capital-, trata mayormente de seguir en este rumbo benevolente para sus intereses propios, y continúa tratando de obtener la mayor ganancia posible, aun a costa de las relaciones laborales y de los jornales ya de por sí mermados. Esta acción es frecuente, y el autor lo sabe, por eso coloca como una de las necesidades intrínsecas de la planeación velar por el desarrollo económico, pero sin descuidar que por este proceso congénito se pierden derechos laborales o nivel adquisitivo de los salarios. Finalmente me parece que es la definición concéntrica más benéfica para la presentación del trabajo, aunado a que desarrolla otros postulados que sirven de soporte para esta teoría.

Sin embargo esta teoría, si bien convencionalista, abreva de otras consideraciones, que aunque probablemente no es la intención del autor, si revisten reflexiones que dan para retomar otros enfoques teóricos respecto al punto central que es la planeación.

El enfoque común que se le da a la planeación desde una perspectiva intervencionista se delimita en un proceso de elaboración y aplicación de un plan que se adapta a los medios y recursos disponibles para su eficacia. Además, se concentra en un proceso de participación de los miembros de la sociedad para establecer un instrumento que defienda el “interés general” dentro de los aparatos de control del Estado para esclarecer contradicciones y dificultades que se presentan en la economía. Es una forma de garantizar el bienestar colectivo sustentado en la racionalidad del instrumento y de su eficacia al trasladarlo a la realidad.

Pero para una teoría más crítica, la planeación dentro del modo de producción capitalista se analiza a partir de que la participación del Estado en la economía responde a una restructuración del sistema capitalista al desarrollar anticuerpos propios establecidos en el Estado para soportar las crisis capitalistas que lo ponen en riesgo. Es decir, el Estado y su participación en la economía con empresas públicas y regulaciones económicas, se manifiesta en la tendencia de amortizar el descenso de la tasa de ganancia y recurrir a la autonomía relativa del Estado para recubrir cualquier vicisitud que pueda poner en riesgo todo el esquema del modo de producción latente. Esta visión comprende al Estado como una configuración política instrumental por parte de la burguesía, pero también lo retoma

---

manufacturas,”Un ejemplo clásico de trabajo excesivo, de una labor abrumadora e inadecuada y del consiguiente embrutecimiento de los obreros consumidos desde la infancia...Esta gente se halla tan exhausta tras el día de duro trabajo, que no se observa ni en lo más mínimo las reglas de la salud, de la limpieza o de la decencia.” Lo mismo ocurre cuando se da la transición de las manufacturas y de las industrias pequeñas domiciliarias a la gran industria. Pues la utilización de maquinas que remplazan la fuerza viril por naturaleza masculina, y hace proclive la utilización excesiva de la fuerza de trabajo femenina e infantil (Marx, 1975: 544-610). Estas situaciones están reguladas por las legislaciones laborales de las diferentes naciones, pero de igual forma la búsqueda constante de ganancia en la competencia capitalista mundial, hace inevitable una pauperización en mayor o en menor escala de las zonas mayormente desprotegidas, por tanto la planeación se vuelve un instrumento viable del Estado para que esto se reproduzca o no.

como un espacio de lucha, en el que la clase dominante lo detenta para mantener su supremacía ideológica, política y por supuesto económica<sup>8</sup>.

Siguiendo esta línea teórica del marxismo clásico y contemporáneo se puede comprender a la planeación como una herramienta del Estado instrumento o sujeto de una clase dominante, que la aplica -la planeación- para defender, organizar y delimitar los intereses de esta misma clase y sus relaciones con las demás clases dominadas. Aunado a un papel de conciliación de los antagonismo en el proceso económico. Siendo el Estado detentador del “interés general”, la planeación también se configura como un elemento que demostrará la búsqueda de este mismo interés, armonizando las desigualdades y recurriendo a un consenso ficticio para solucionar los conflictos dentro del modo de producción y su desenvolvimiento en la sociedad.

Este otro enfoque no será el predominante en la subsecuente presentación de la investigación, ya que llega a ser muy determinista al considerar que cualquiera de los cambios resultados de la planeación burguesa se comprenderían en una lógica de sobre acumulación de capital o descensos de la tasa de ganancia y crisis con su posterior reorganización. No estoy en condiciones de afirmar o negar dicha hipótesis, pues la investigación se tornó muy amplia y se desarrolló en diversos sistemas políticos y económicos nacionales. Pero es innegable que en algunos casos, como pudiera ser las reformas en el marco de la planeación democrática que se hicieron en México en la década de los ochentas, revistieron en buena medida esta explicación, que ya profundizaremos más adelante. Sin embargo, es válido decir que este enfoque no se expresará con mucha contundencia dentro de esta investigación debido a una autocrítica, al señalar las deficiencias y vacíos intelectuales que están en proceso de cubrirse y que sólo dan para un análisis muy específico, como puede ser el caso mexicano.

---

<sup>8</sup> Esta afirmación se hace en concordancia con la obra de Nicos Poulantzas en su libro *Estado, poder y Socialismo*, en donde se escinde el apartado dominado sobre las funciones económicas del Estado. Es ahí que explica en un primer término las nuevas actividades del Estado, ya no sólo con funciones represivas e ideológicas, sino ocupando una papel preponderante en las funciones económicas. “Estas funciones económicas se articulan directamente al ritmo propio de la acumulación y reproducción del capital.” Esta participación se da así puesto que es esencial esta acción del Estado para la reproducción del capital aunque se quede en entredicho la organización de la hegemonía; dando pauta a una mayor agudización de las contradicciones inherentes a la economía. Toda medida económica del Estado tiene así un contenido político en el sentido de una estrategia política de la clase dominante, es así que las funciones económicas se han encaminado a reproducir parte de la ideología predominante. Esta es causante de una contradicción en el seno de estas acciones, pues por una parte están ligadas a la acumulación monopolista de capitales y por otro atienden a la realización de compromisos con las clases dominadas. Este aparato económico del Estado es sede de la fracción monopolista que detenta la hegemonía dentro del bloque en el poder; ésta fracción desempeña un papel orgánico en la reproducción del conjunto del capital bajo todos sus aspectos y en todos los dominios donde se extiende este ciclo. Y la razón por la que el Estado participa con empresas públicas en la economía no se deriva de la nulidad de ganancia en estos sectores, sino principalmente por la certidumbre que estas intervenciones acarrearán en las coordinadas generales de la reproducción del capital. Es decir, en sectores muy estratégicos tal o cual capital podría aprovecharse obteniendo un beneficio exclusivo a corto plazo, desviando con ello a un reestructuración del conjunto del aparato productivo en beneficio sólo de esta fracción de capitales; es de interés general de la burguesía en su conjunto esta intervención del Estado convirtiéndose en una necesidad política (Poulantzas, 1979: 200-244).

Continuando con el marco teórico es necesario desentrañar dos conceptos más que tenemos que aclarar para notar los resultados que la planeación arroja en el ámbito gubernamental; son el de eficiencia y eficacia. Esto es así, porque toda la noción planificadora, como lo hemos venido repitiendo, solo es concebible dentro del análisis convencionalista en una constante búsqueda de bienestar social acompañado de distribución económica, y esto sólo se logra cuando la acción gubernamental consigue alcanzar estas dos definiciones que complementan el buen gobierno. Por eficacia tenemos que entender; la capacidad de un sistema para obtener resultados, sin ocuparse de los recursos que deban invertir para ello. La eficiencia es la relación entre los resultados que se logran y los costos de los recursos necesarios. Es decir, la planeación debe de cubrir estas dos distinciones hipotéticamente; ser consientes de los objetivos que se proponen para alcanzar resultados esperados en casos ideales, que es el tema de la eficacia. Por eficiencia se deben prever los recursos para concordarlos con los resultados en un también caso ideal (Bouza Suarez, 2000: 26). El gobierno en turno, deberá entonces apelar a estos dos ideales y plantear en la planificación de cualquier tipo que estos dos preceptos estén presentes, con el fin de obtener una maximización de los objetivos como de los bienes, y así cubrir la máxima expectativa para obtener mayor provecho.

### **1) Contenidos de la planeación.**

Como se señala en la propia definición dada, la conclusión de un plan debe estar muy bien sopesada por información verídica y señalando de antemano los medios cuantificados de con que se cuenta. Esta exploración se consuma en un plan en el que se expresan las necesidades que la sociedad requiere, añadiendo etapas determinadas y muy claras.

Las etapas de la planeación empiezan por un Diagnostico, continúan con la Estrategia a seguir, califican los Objetivos y cuantificaciones de Costos, y terminan con la Financiación de las propuestas.

El Diagnostico de las circunstancias, se reduce a una breve descripción de la problemática a desarrollar, partiendo de que todo este proceso tendrá como resultado la mejora económica del país. Para iniciar este diagnostico es recurrente acudir a la información anterior para de ahí liar el hato y verificar en que circunstancia se encuentra la rama en la que se hace este diagnostico, que la mayoría de las veces se apoya en una constante cuantificación de los recursos por medio de estadísticas correspondientes (Fulgencio Jiménez, 2005: 13).

La Estrategia que se retoma de la planeación se valora como la presentación de los instrumentos elegidos para alcanzar el objetivo en el mediano o en el largo plazo. Se orienta toda la información obtenida en el Diagnostico para la canalización de metas esperadas, estableciendo a su vez los métodos para hacer de estas metas una realidad notable. La Estrategia se centra en lograr los objetivos sociales, que para nosotros tienen gran importancia por la referencia pretérita dentro de nuestro concepto, logrando un menor esfuerzo financiero y de asignación de los recursos.

En los Objetivos y en la cuantificación de los Costos, es necesario tener una correspondencia muy específica entre las metas fijadas individualmente con los objetivos trazados en el plan en general. No obstante es notable señalar que en toda planeación habrá metas intermedias y metas finales. Así pues, dentro de los objetivos solo figuraran las metas finales, en cambio las intermedias se incorporaran en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines.

Por último, se deberá calcular los recursos indispensables para la planeación exitosa, así como los materiales necesarios, tanto de número de horas hombre como en maquinaria necesaria con una logística preestablecida. Todos estos recursos necesarios se tendrán que especificar si no en el plan, sí en la conjunción de la planeación pues se establece de donde se obtendrán.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En otros autores el contenido aunque no difiere en demasía, si coloca nuevos argumentos con los que se podrá enriquecer este análisis del contenido de la planeación. Everett E. Hagen, consolida cinco enunciados normativos con los cuales se pretende aclarar las entrañas de la planeación.

En primer lugar aduce a una forma individual del análisis de las propuestas de cada sector integrantes del plan, asignando los meritos que cada una contengan y desdeñando los que puedan parecer ineficaces e innecesarios.

El segundo paso que el autor nos indica “implica considerar si las facilidades y servicios planeados por las diversas dependencias del gobierno incluyen los requeridos para completar los proyectos de otras dependencias, y si los servicios y facilidades planeados por el gobierno, en su conjunto, incluyen los que se requieren para complementar la actividad económica” Esto deriva de la complementación mutua de la planeación y infraestructura o capacidad humana requerida para llevar a cabo lo necesario. Es decir, sí en la planeación se hace indispensable construir determinada infraestructura o instruir determinado círculo social, es necesario contar antes con los encargados preparados para tales tareas, pues si no se ve desde todos los ángulos las necesidades que se tienen que afrontar y no se cuantifican todos los insumos necesarios para lograr dicho plan, todo quedaría comúnmente en incertidumbre

El tercer indicio del contenido de la planeación se aborda a partir del análisis de los proyectos, ya no en forma individual, sino con referencia al anterior paso, donde se aclaran los recursos necesarios para actuar. Con esta referencia se evalúan los proyectos dependiendo de su viabilidad y partiendo de la previsión los componentes de la actividad gubernamental, además de los la actividad privada y sus necesidades, englobando así la demanda pública y privada. La buena planeación consecuentemente, deberá de introducir propuestas para modificar los programas públicos o para inducir cambios sustanciales y ventajosos en la actividad económica privada

El cuarto requerimiento del contenido planificador se centra en la eficiente planeación con respecto al cambio de demandas globales requeridas y las perspectivas de las mismas a largo plazo. Ya sea su fin reducir o aumentar esta demanda, a la planeación le toca fundar estas expectativas y trabajar a partir de estas cifras. Los funcionarios encargados de la planeación, en estos casos, consideraran el total del gasto público presupuestado y discurran la magnitud del probable consumo privado, la inversión y las exportaciones. Actuando el planificador en favor de que estas señales no impliquen un descontrol en las producciones necesarias y logrando estabilizar el mercado con su actuación acelerada y prevista de antemano.

El último de estos pasos que nos explican el contenido de la planeación; pone un gran énfasis en la cuantificación eficaz de las determinaciones necesarias en un país sobre la producción. Ya que en el pensamiento de este autor se denota una creencia; con tasas de inversión en aumento y con un control planificador sobrio y sin rezagos se logrará un desarrollo económico sustentable y sin afectaciones tanto al mercado como a la delgada línea de distribución del ingreso que es la principal manifestación del desarrollo económico

Es así que se obtiene la ambrosía de la planeación, con cualidades como las que acabamos de nombrar que revelen la pulcritud o desaseo de la instrumentación económica (E. Hagen, 1964: 20-27)..

Manuel Fulgencio ahonda más y coloca principios primarios de la planeación. Estos principios son generales, y no se deben descuidar en cualquier intento planificador; El principio de **Racionalidad** tiene como vértice primario el seleccionar acciones inteligentemente, sopesando el máximo de beneficio en la creación del plan. El principio de **Previsión** se inherente a la planeación, pues se coloca en periodos determinados y límites fijados de antemano del desarrollo deseable. Esta previsión surge naturalmente de los estudios concienzudos y de la investigación precedente. El principio de **Universalidad** debe abarcar todas las fases tanto del proceso administrativo, económico y social que el Estado tiene como facultad atender. Es decir, la actividad del Estado estará regida y programada por la gestión de la planeación, ya que esta tarea no sólo es ocupación de los grandes cargos en el organigrama, sino que forma parte de las ramificaciones en que se tengan inmiscuido el plan. Por otra parte, este principio se anuda al de **Unidad**, es decir que formen un todo íntegro al tiempo que se coordinen eficazmente. En la práctica se demuestra este principio conforme a la integración de los planes sectoriales inmersos en la planeación global. Otro principio pilar es el de **Continuidad**, pues es necesario que no se descuide esta instrumentación, ya que siempre es deseable la obtención del máximo rendimiento de los recursos tangibles, pues la planeación aunque se manifiesta en plazos y se verifica en la conclusión de éstos, es en sí ilimitada según en autor. El principio de **Inherencia** sólo termina por confirmar que este instrumento es necesario tanto en la vida humana como en la del Estado en concordancia con la intervención en la economía (Fulgencio Jimenez, 2005: 89).

Pero más allá del sistema planificador y de la forma orgánica que ésta adopte, es necesario despojarla en esta investigación de cualquier matiz administrativo excesivo y señalarla como la acción del Estado de establecer prioridades de las necesidades ya identificadas, definiendo los objetivos posteriores y calculando las medidas que funcionen adecuadamente para evitar un brote de deslegitimación o hartazgo razonable de las problemáticas continuas que se presenten en la sociedad sin repuesta a corto plazo. Esto lo menciono porque creo que en el proceso planificador es conveniente enumerar los componentes sustanciales de este proceso. Partiendo de la participación social masiva y representativa que le otorgue viabilidad al proyecto, ya que sí ésta no es consensuada y discutida con amplitud, corre el riesgo que sea sólo un plan de gobernantes imperiosos y alejados de la realidad en el mejor de los casos, en el peor el sistema planificador puede formar parte de una oligarquía económica y política que designe los objetivos convenientes a su interés. Este componente social esta suscrito ampliamente en la ley fundamental y en las leyes secundarias del Estado mexicano, pues al momento de su aplicación es inconcebible dejar por fuera a sectores que por su naturaleza tienen el conocimiento apropiado para exhibir las problemáticas sociales y concretarlas en el plan, y de ahí partir a un debate más amplio que logré alguna solución colectiva nacional. Es tan importante este ingrediente dentro de la planeación, que estampa de forma definitiva la legitimación de todo el plan.

Las reglas justas para la aplicación de recursos y los compromisos éticos de parte de los planificadores emanan de la misma génesis, pues también forman parte del proceso planificador. Es decir, parten de la naturaleza democrática y provechosa de los gobiernos que se ven influenciados por la necesidad imperiosa de realzar la economía de sus respectivos países sin descuidar las fisuras burocráticas que afecten de forma irremediable el resultado de la planeación (Martinelli, 2002: 32).

## **1.2 Concepciones de la planeación**

La planificación solía hacer referencia al modelo estatista económico que caracterizó a la malograda opción socialista de la Unión Soviética conducida por casi la totalidad del siglo XX. La utilización de la planeación colaboró en gran medida al poderío económico, mediático, ideológico y militar de la potencia que enarboló lerdamente la oportunidad socialista que se engendró en los pensadores del materialismo histórico del siglo XIX. Mas en la actualidad, esta tarea que pareciera antagónica con la economía de mercado, se ha englobado en una opción para los Estados y ha terminado por ser un factor importante en la economía de algunas naciones.

Lo que se plantea en este subcapítulo, es describir los argumentos de los diferentes pensadores de las tres tendencias mas importantes del siglo XX sobre economía política y en especial sobre la planeación como forma de acrecentar el desarrollo económico y conducirla por un sendero en el cual no sólo el mercado imponga sus reglas de oferta y demanda, sino que el Estado regule y anticipe ciclos inherentes al capital.

Se presentaran las teorías del modelo socialista que fue el sustento de la planificación con raíces más arraigadas y que facilitó el clima de debate de las grandes escuelas de pensamiento económico, así como la escuela clásica liberal que se contrapuso a estas tendencias con argumentos propios, y por último el llamado modelo de Estado Benefactor, que está en la ambigüedad de una economía de mercado con control estatal.

### **1.3.1 Socialistas**

En intrincadas teorías sobre el valor, la producción de plusvalor, el proceso de acumulación de capital, la dialéctica como forma de interpretar la historia, la lucha de clases y tantos más conceptos de la escuela marxista del materialismo dialectico que se especializan en la economía política, surgió la planificación como forma de conducir la economía de manera más adecuada y concreta en una sociedad transitoria hacia el comunismo. Ya que ante las contradicciones de la economía de mercado que señala Marx en *El capital*, especifica como una de ellas, el anarquismo en la economía capitalista y sus serias afectaciones en la distribución del ingreso y en las constantes fluctuaciones de depreciación del capital y de toda la sociedad. Pero para Marx, como para Engels, y como para la mayoría de los pensadores que engendraron estos modelos de desarrollo social, económico y político, no tuvieron a bien profundizar en las tesis sobre el nuevo paradigma que se proponían

procrear; y mayormente se aquerenciaron en hacer crítica notable al sistema predominante y exponer las tendencias contradictorias del sistema económico burgués para de estas críticas fundamentar las opciones a seguir<sup>10</sup>. Las notas que tenemos sobre las explicaciones o suposiciones sobre el nuevo ordenamiento humano obra de la desaparición de luchas de clases y de su manifestación económica, no son del todo contundentes y la mayor de las veces, la especulación y los deseos intelectuales de los pensadores socialistas se convirtieron en la forma más constante de adentrarse en el nuevo modelo de sociedad que concebían.

Es entendible que su posicionamiento científico *de facto* haya sido causa para no ir más allá de un modelo de sociedad sustraído de la realidad, y que se organizaba en supuestos de desarrollo social que se engendraban indeterminadamente, teniendo muy presente su interés racional por mejorar las condiciones humanas de los trabajadores por sobre todo. Es por tanto que no hay mayor evidencia teórica que esboce el instrumento de la planeación como una objetivación propia y descrita con prolijidad de los pensadores marxistas del siglo XIX; claro, más allá de lo concerniente a lo especificado en el análisis de la división del trabajo que ya fue explicado con anterioridad y que de igual manera sólo es posible entenderlo así, como una interpretación muy particular que no fue desarrollado ampliamente por el propio Marx.

A pesar de que no existió ese pronunciamiento detallado de los grandes pensadores marxistas del siglo XIX sobre la economía de la nueva sociedad socialista hacía su transición comunista, si se describieron hitos sobre los cuales era más importante avanzar para lograr este desarrollo equilibrado de las fuerzas productivas. Los pronunciamientos de estos pensadores eran por lo general dirigidas a las diatribas sobre la abolición de la propiedad privada, los principios para la distribución del ingreso, la división del trabajo y de manera soslayada sobre la planificación de desarrollo, que es el que nos interesa por sobre las demás.

Ya Engels en su pequeño ensayo llamado *Del socialismo utópico al socialismo científico* hacía algunas advertencias sobre esta nueva manera de obrar la economía; “En los trusts, la libre concurrencia se trueca en monopolio y la producción sin plan en la sociedad capitalista capitula ante la producción planeada y organizada de la naciente sociedad socialista” (Engels, 1990: 78). Es decir, la formación evolutiva de los grandes industriales, deriva en la existencia uniforme de estos grandes monopolios llamados trust, pues con el perfeccionamiento de una economía desorganizada y competitiva, la única forma de sobrevivir de los propios industriales precede en la inevitable destrucción del competidor, con lo que se determina la formación de estas grandes fuentes de poder económico privado

---

<sup>10</sup> Esto lo encontramos en los *Anuarios Francoalemanes* de Marx, específicamente en las Cartas de Marx a Ruge. “Por otra parte en esto precisamente consiste la ventaja de la nueva tendencia; nosotros no anticipamos dogmáticamente al mundo, sino que queremos encontrar el nuevo mundo a partir de la crítica del viejo...No es cosa nuestra la construcción del futuro o de un resultado definitivo para todos los tiempos; pero tanto más claro está en mi opinión lo que nos toca hacer actualmente: criticar sin contemplación todo lo que existe; sin contemplación en el sentido de que la crítica no se asuste ni de sus consecuencias ni de entrar en conflicto con lo poderes establecidos.” (Marx, 1978: 173-174)

en donde se aglutinan las industrias más importantes y por ende el poder económico y político. Solamente con una planeación *a priori* y haciendo uso de la sincronización de todas las áreas productivas que se generarían con la nueva sociedad socialista, sólo así se fomentarían sin rezagos el desarrollo económico y la distribución equitativa.

También especifica que, “El día en que las fuerzas productivas de la sociedad moderna se sometan al régimen congruente con su naturaleza por fin conocida, la anarquía social de la producción dejará el puesto a una reglamentación colectiva y organizada de la producción acorde a las necesidades de la sociedad y del individuo” (Engels, 1990: 80). Es decir, con la implantación del modelo socialista que ellos declaran por fin descubierto, la desorganización productiva dará paso a la planificación orgánica en la cual se someterán las necesidades del colectivo y del individuo. Como se nota en estas pequeñas citas, el discurso proselitista ideológico supera la argumentación científica-económica del pensador marxista, pero aún así es sencillo vislumbrar su propuesta planificadora de la economía en contraposición del librecambismo a ultranza como el que se practicaba en el siglo XIX.

Engels también evocaría la necesidad de la orquestación de un plan en sus escritos denominados *Anti-Dühring*, al especificar que; “La sociedad, al adueñarse de todos los medios de producción para emplearlos socialmente y con arreglo a un plan, acaba con el avasallamiento a que hasta hoy se ha visto sujeto el hombre bajo el imperio de sus propios medios de producción” (Engels, 1932: 322). Es la concretización de un instrumento eficaz para derribar los pilares que atavían al hombre por culpa de la explotación capitalista. La planeación se convierte en un bálsamo necesario, y concretizado sólo hasta la revolución rusa de 1917.

V. I. Lenin fue impulsor ideológico y político del materialismo dialéctico y de sus supuestos de economía política; él en buena medida fue el responsable de prolongar la aventura de la economía planificada y sus necesarias implementaciones organizativas. Pues él no sólo fue el continuador de esta corriente, sino que fue el verdadero creador de este sistema planificado que se engendró en la URSS y en la mayoría de los demás países socialistas del siglo XX. “El socialismo es inconcebible sin una ingeniería capitalista en gran escala basada en los últimos descubrimientos de la ciencia moderna. Es inconcebible sin la organización estatal planeada que obligue a decenas de millones de persona a la observancia más estricta de una norma unificada en la producción y la distribución”. Como es evidente, después del triunfo en la revolución rusa, se buscó la forma más eficiente de maniobrar y organizar la nueva economía, siguiendo los enunciados de la organización social descrita en el marxismo clásico. Esta aventura soviética es desatinada y sin grandes sustentos humanos para organizar las nuevas tendencias. Pues los esfuerzos tanto en las políticas culturales, sociales y económicas se desarrollarían contiguos a la proliferación de ideólogos muy cercanos al fanatismo bolchevique y que de poco contribuían a la sistematización marxista y a la organización social de los trabajadores en el primer país proletario del mundo (A. Nove, 1972: 31).

Lenin plantea utilizar las organizaciones administrativas-burocráticas del Estado Burgués para planificar la nueva economía que se tiene pensado realizar armonizando la producción con el consumo y la necesidad. “El capitalismo ha creado un aparato contable en forma de bancos, sindicatos, servicio postal, sociedades de consumidores y uniones de empleados de oficina...Los grandes bancos son el aparato estatal que necesitamos para implantar el socialismo...Esto será la contabilidad de todo el país, el registro de la producción y distribución de bienes en todo el país, esto será, por decirlo así, como el esqueleto de la sociedad socialista”. La planificación administrativa será el soporte natural de toda la aventura socialista, será la pilastra más vigorosa que sostendrá una economía sin base en la sustentación del intercambio de mercancías, ni la compra venta de mercancías para su especulación. Será el ordenamiento profundo de la producción, será el equitativo reparto del ingreso, y otras tantas mayores necesidades de la nueva sociedad, las que derivarán en el pináculo de la planificación como eje rector de la nueva economía social, o al menos eso pensaba Lenin, sin embargo los bancos si tuvieron un papel muy singular en la planeación, no tanto como esqueleto y si como supervisor impío de las metas planificadas autoritariamente (A. Nove, 1972: 30).

Pero hablando seriamente de un teoría de la planificación como tal, es imprescindible ahondar ya en los primeros años de la Unión Soviética y en todo su desarrollo estatista de la economía. Economista, planificadores, administradores y otros tantos científicos organizaron una engorrosa sistematización burocrática de la economía, siguiendo como principal eje de las políticas económica al plan quinquenal que deviene en una planificación consolidada, fungiendo como impulsor apremiante de la economía soviética.

Eran en las intervenciones del partido comunista soviético en la que los intelectuales asignados evaluaban las conformidades de la planeación y situaban la importancia de esta materia. “Una de las tareas principales de los organismo de planeación y económicos es el mejoramiento de la calidad de los bienes de conformidad con las demandas de los consumidores y con las normas técnicas modernas. Los planes deben de incorporar los índices más importantes relativos a normas técnicas y a la calidad de los bienes, y todos los recursos financieros, de fuerza de trabajo y materiales que requieran la realización de tales índices.” Es decir, la planeación como ente regulador de todas las situaciones comerciales del sistema, corrige y atiende, conforme a lo ineludible, la necesidad de encauzar el rumbo económico con reacomodos temporales de producción o consumo de una u otra industria, dependiendo de la disponibilidad de ciertos materiales inmanentes y necesarios para la correcta armonización de la economía (A. N. Kosygin, 1965: 13).

“La elevación de los niveles científicos de la planeación impone a nuestros economistas profesionales la tarea de analizar los procesos modernos del desarrollo técnico y económico del país, y la de definir las tendencias y perspectivas que están surgiendo” (A. N. Kosygin, 1965: 13). Queda en claro el carácter temporal y precautorio de la planificación de la economía. Reside su importancia en la implementación de correcciones evidentes en el reajuste del sistema económico preponderante. Pero su centralidad no radica en la simple ordenación de las industrias (producción y consumo). Sino que se organiza para a dentro de

las propias fábricas y talleres, organizando lo necesario para ser óptimo el desempeño requerido.

“El investigador tendría que considerar, en este caso (el de la planificación), un número ilimitado de elementos de la economía nacional: diversos tipos de materias primas, combustibles, sus Ministros auxiliares, productos finales de distintos grados, marcas, tamaños; distintos recursos naturales, diversas clases de fuerzas de trabajo, medios de producción y transportes diferentes, cambios de las normas de estos componentes en el transcurso del periodo del plan, etcétera...Es esencial tomar en cuenta que al aumentar la escala y complejidad de la planeación, aumenta el número y la complejidad de las interrelaciones en medida mucho mayor que los ingredientes introducidos. En consecuencia, es prácticamente imposible la compilación de un plan económico nacional óptimo, como la solución de un problema de máximo, en el curso del siguiente o de los dos siguientes planes quinquenales” (Veinshtein, 1966: 23).

Más valoro como el principal teórico de la planificación económica en la URSS a Oskar Lange, pues colabora con diversos tratados sobre la economía política en el socialismo y del que me baso para cotejar la afirmación del párrafo anterior sustentado en el libro de título *Ciencia, planificación y desarrollo*. Este economista repleto de enseñanzas económicas del marxismo clásico, retoma el desarrollo y la crítica de la economía capitalista, para adecuarlas en los moldes de la nueva economía socialista, que pretenden emerger en la URSS de mediados del siglo XX. Aprovecha el aparato científico del marxismo que se dedica casi en su totalidad a explicar las razones del capitalismo, para adaptarlos a los problemas de la nueva sociedad, en la que se encontraba de forma predominante el tema de la planeación económica como adjetivo prevaeciente de la singular perspectiva económica. El autor expone cómo es que se plantean en los círculos intelectuales soviéticos las funciones de la economía socialista, el papel de las relaciones mercantil-monetario y el cálculo económico del socialismo. Pero en la contemporaneidad del mencionado autor se plantean diversos conflictos más específicos, como el papel de los precios y del mercado en la regulación de la economía socialista. El propio autor plantea la necesidad de ir más allá de las obras teóricas del marxismo y conducirse por una nueva senda inexpugnable todavía de la economía anterior al comunismo. Esto lo argumenta al descubrir que las leyes económicas del capitalismo son divergentes de las que se presentan en la sociedad socialista, en la que por lo general se plantean nuevas diatribas como la administración racional de los medios de producción y la misma necesidad aprovechada en la fuerza de trabajo (Lange, 1974: 101).

Pero la parte fundamental de su explícito trabajo se centra en la planificación de la economía nacional. En la que él descubre dos etapas de esta planificación; la primera, en la cual el objetivo principal se concentre en la coordinación de los diferentes planes que certifiquen el crecimiento equivalente dentro los sectores y ramas que el plan aglutine. Además de los instrumentos necesarios para su optimización equivalentes a los métodos de cálculos y balances de los diferentes planes que se organizan. Esta etapa de balances de los planes, él la obtiene de la teoría de la reproducción del capital de Marx (Lange, 1974: 104)

La segunda parte de estas dos etapas radica en la optimización de los planes, es decir, el aprovechamiento en su máxima eficiencia de las fuerzas y los medios de la economía nacional. Estas son las mejores herramientas para una planificación adecuada (Lange, 1974: 105).

Una característica muy elemental que supone este economista, es que con la implementación de las nuevas tecnologías como es el caso de las computadoras, el nivel de eficiencia y eficacia en la implementación de la planificación tiene más posibilidades de ser exitosa. Plantea la posibilidad de que con la evidente mejoría de las economías de los países socialistas, las potencias capitalistas y los países de economías subdesarrolladas opten por proponer sistemas de planificación en sus países, cuestión que analizáramos durante todo el trabajo, pero que el autor denota como un estimulante con necesarias deficiencias (Lange, 1974: 108).

Esboza que los países subdesarrollados que utilizan la planificación económica como forma de desempeñar un papel decisivo en sus pequeñas y menguadas economías, tienen la oportunidad decisoria de imponer donde colocar la inversión estatal dependiendo de sus intereses; pero aún así, necesariamente estos países requieren del improbable deseo de los países imperialistas para su desarrollo. Esta influencia del sistema económico socialista en una economía burguesa es resultado del choque de las influencias mundiales, -sabiendo de antemano que este economista publicó sus notas a mediados del siglo XX-, teniendo la oportunidad los países subdesarrollados a decantarse por alguna de estas ideas teóricas dependiendo de la relación de fuerzas en la dirección que enfilen las fuerzas políticas y económicas del mundo (Lange, 1974: 110).

Encamina -el autor- el carácter matemático de la planificación, al señalar, que las relaciones cuantitativas de las interrelaciones económicas sólo son detectadas y estudiadas con cantidades específicas que sólo las ciencias exactas disponen. Estas interrelaciones económicas se pueden ejemplificar con el conocimiento de los coeficientes técnicos de producción o inversión. Cierra esta argumentación señalando que con el uso de la cibernética en la planificación, la utilidad de este apercibo de la economía socialista garantizará la administración eficiente de la misma.

Este pensador al adentrarse en las entrañas del modelo soviético de planificación, y al explicar la necesidad de una descentralización de la administración económica, expone que la planificación nacional no puede estar basada en la coordinación de empresas socialistas, teniendo que abarcar más allá que el simple recuento analítico. La planificación tiene por tanto que adosarse dentro de su campo de acción las categorías del ingreso nacional, las fuentes de producción, la división entre acumulación y consumo, y la distribución entre los diferentes sectores de la sociedad, así como el empleo de la fuerza de trabajo y su situación en las principales ramas de la economía. La planificación debe de comprender los índices financieros globales y el valor de la masa mercantil producida para el autoconsumo, es decir, se plantea el autor la necesidad de conjugar al modelo económico socialista, la

planificación central y la administración de la economía nacional. Para esto se debe sujetar la planificación a las autoridades más competentes que organicen con tranquilidad y sin imposición el empleo de esta herramienta que plantean será la panacea de la economía del nuevo mundo social (Lange, 1974: 123).

El autor hace crítica del modelo burocrático estalinista de industrialización y lo cataloga como una usurpación al tutelaje impuesto por algunos sectores del partido comunistas soviético que no conminaron a una descentralización de la economía y de la vida política de la nación obrera. La democratización socialista es el desapego de estas evidentes degeneraciones del modelo social, permitiendo con este alejamiento la maduración de las nacientes fuerzas sociales.

En una crítica sobre el modelo de economía polaca, vuelve a evocar la necesidad de la planificación, y construye los cimientos de la herramienta conjugados con “la división del ingreso nacional en acumulación y consumo y relacionado con esto, la tasa de crecimiento de la economía nacional, el fondo de salarios y otros ingresos de la población, el valor de las mercancías fabricadas de acuerdo con las necesidades de los consumidores y la circulación monetaria”. Es decir, de la planificación económica nacional emerge sobre la mayoría de los pilares con que se sostiene a la economía de los países soviéticos socialistas. (Lange, 1974: 134).

En un contundente análisis de la economía socialista, el autor antepone cualquier funcionalidad de ésta a una buena planificación económica, en la que se contenga todos los buenos rasgos de la probabilidad humana y cibernética para un beneficio social. Limita todos los alcances de lo humano en cuestiones cuantitativas, proponiendo el uso de maquinas especializadas para contabilizar la totalidad de las funciones de intercambio comercial que devengan en las más adecuadas formas de entender el curso de la economía, haciendo total diferencia con la libertad económica expresada con tanto impulso por los liberales de su época.

### **1.3.2 Liberal.**

La conceptualización liberal de las relaciones humanas se extiende a muchas ramas de la ciencia y de la sociedad. Se puede hablar de una sociedad liberal cuando, por ejemplo, ésta se desprender de las tradiciones dogmáticas o los ritos religiosos, que se piensa están superados, consientes de la permutación de otros valores éticos en la misma sociedad. Se puede hablar de espectro político liberal cuando nos referimos a partidarios emanados de los supuestos de las revoluciones burguesas que igualmente superan los arcaicos valores morales del absolutismo monárquico, -no en la sociedad en su conjunto-, sino en la esfera estatal, donde se reflejan los nuevos intereses que permiten que estos igualmente nuevos valores éticos se constituyan como pilares del entendimiento de las relaciones sociales y económicas. Estos otros nuevos valores establecidos se describen teniendo en cuenta otros propósitos como; proteger la vida, la libertad y la propiedad de las personas.

En la economía surge algo parecido; reflejo del reacomodo de valores económicos transformados en las revoluciones burguesas, se decantan por un nuevo sistema económico - el capitalismo- que sin duda les es más favorable a sus intereses clase hegemónica. En todos los aspectos de esta ideología liberal está presente el valor de la libertad como el preponderante. En lo social, con leyes que favorecen esta cuestión subjetiva en los órdenes cívicos, en lo político, con normatividades que sugieren una participación sin ninguna atadura en los aspectos que atañen a la lucha por el poder, y en lo económico con una libertad en la interacción de los individuos que concurren al mercado a ofertar o demandar.

El padre de la economía liberal es Adam Smith, especialmente después de publicar su libro *La riqueza de las naciones*. Es en esta publicación que aborda los factores que determinan el progreso económico de las naciones y las medidas que favorecen a este estadio. Inicia señalando que la tasa de crecimiento depende de la “aptitud, destreza y sensatez con que generalmente se ejercita el trabajo.” Del mismo modo atribuía la riqueza de los diferentes países y de la productividad en su conjunto a la división del trabajo. Para que esta división redituara en acumulación de capital es esencial que exista capital precedente y un mercado efectivo. Por estas mismas razones se opone a las restricciones del comercio en su conjunto, señalando los efectos desfavorables a la producción. En contraste, el comercio libre y abierto estimulará las fuerzas productivas y por consiguiente aumentará la riqueza y la renta efectiva de la sociedad. Lo que también se convierte en obstáculo para la acumulación de capital es un entorno legal y político intervencionista en el mercado. “Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas.” Es así que la acción espontánea del mercado tendrá la posibilidad de asignar adecuadamente los recursos maximizando el bienestar de la sociedad entera, siendo este no un razonamiento perseguido por los individuos. Asintiendo que cualquier medio de planificar requerirá por fuerza mayores conocimientos que los puede disponer cualquier ser humano. “El gobernante que intente dirigir a los particulares respecto de la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible, y se arrogaría una autoridad que no puede confiarse prudentemente ni a una sola persona, ni aun senado o consejo, y nunca sería más peligroso ese empeño que en manos de una persona lo suficientemente presuntuosa e insensata como para considerarse capaz de tal cometido.” (Cole, 1995: 3-10)

Estos planteamientos son sólo el prelude para la buena interpretación de los teóricos liberales que ahondan mayormente en la planeación, mas no tiene ningún desperdicio conocer el razonamiento de los incipientes economistas liberales que se concordaron con el sistema económico pujante de las primeras etapas de establecimiento y maduración del modo de producción. Este sistema que tiene como engranaje de sus funcionalidades la libertad de comerciό, de transito, de concurrencia al mercado y de la inalcanzable búsqueda de más y más mercados para colocar mercancías; plantea como requisito indispensable la

noción de un Estado mínimo<sup>11</sup>, adonde las libertades del individuo prevalezcan ante las injerencia del Estado, y sea éste, el mercado, quien cicatrice cualquier disconformidad en la sociedad.

Me parece que la simple teorización de una barrera que interprete y regule los ciclos del mercado -como es la planificación- podría suponer dentro de estos teóricos liberales una desestabilización de las factibilidades del sistema económico, volviéndose poco probable que pueda ser analizado este tema sin la demostración de pasiones evidentes y aversiones mayúsculas. Como creó, es el caso de Friedrich Hayek<sup>12</sup> en su libro *Camino de servidumbre*, (Hayek, 1976: 29 y *passim*) que es por mucho el mayor teórico liberal que expone el caso de la planificación como una degeneración de las sociedades liberales; y concibe este fenómeno como una desgracia de las organizaciones sociales, que se ven subordinadas a “técnicas de la ingeniería de las sociedades” que la encaminan al envilecimiento y a la esclavitud de los hombres.

En este libro el autor empieza por exponer lo que muchos hasta hace poco tiempo colocaban como circunstancias unísonas, emparentándolas como dos fenómenos siameses que era imposible separar; explicando al socialismo como la nacionalización de los medios de producción y a la planificación de la economía como una situación equiparada, de inseparable correlación; sin embargo, el autor observa que este fenómeno se desprende, y ahora la planificación no es sinónimo de socialismo, pues naciones enteramente capitalistas han adquirido este instrumento con entusiasmo. Esto se debe a que el socialismo, según el autor, se ha convertido en la repartición de las rentas, en una especie de Estado Benefactor, que se asemeja mucho a las nuevas intenciones de estos países capitalistas, que para atacar la miseria han implementado políticas de redistribución del ingreso que se asocian con la planificación. Es importante resaltar, antes de adentráramos más allá en esta exhibición de argumentos que expone Hayek, que él no ve al instrumento económico de la planificación, como tal, como un simple instrumento de la economía para mejorarla y extender su desarrollo, sino que lo ve como una fuerza que se aleja del espectro económico y se imbuje en las tendencias políticas-ideológicas de los regímenes totalitarios, adonde la implementación de estas armas sentencian a la humanidad a abandonar las esperanzas de libertad, por sociedades premeditadas y sin ningún tiento de libre albedrío (Hayek, 1976; 29-35).

---

<sup>11</sup> La noción de Estado mínimo no es obra de cavilaciones sin sustento, puesto que la necesidad del Estado pequeño en las buenas relaciones comerciales, se subordinan a los siglos en donde las monarquías con sus grandes administraciones burocráticas y sus imperativos impuestos complicaban a las sociedades comerciales y disminuían la ganancia de los burgueses que hace varios siglos se organizaban, afectando así la acumulación primaria de capital. Mas estas necesidades se trasmutan en la contemporaneidad, y se refuerza la concepción del achicamiento del Estado para gozar de mayores libertades ahora en un mundo globalizado.

<sup>12</sup> Este teórico desarrolla su teoría en la época en que más escéptico el mundo observaba al liberalismo económico. Pues después de la gran depresión y con las calamidades que ésta provocó en la población, pocos tenían la valentía de desarrollar modelos o críticas económicas y sociales con base en paradigmas liberales, entendiendo que la mayoría de los pensadores creían desfasadas por su estrepitosa caída, y adosándosele a esta caída, la fuerza con la que surgió el Estado de Bienestar propugnado por Keynes que apareció como estandarte de la contraposición del capitalismo al fantasma del socialismo soviético que se veía con factibilidad después del derrumbe de las nociones liberales a ultranza.

El autor piensa que el camino se ha abandonado, ese camino que era tan intrigante por los intelectuales y animoso para los jóvenes se ha cedido; el camino del liberalismo que despertaba a las masas en las épocas de las monarquías absolutas y que provocaba las grandes revoluciones burguesas, se ha entregado. Este sendero que con tanto esmero fue creado por los liberales de antaño, que propugnaban ideales sin duda legítimos, es ahora ocupado por el comunismo y el fascismo; y el liberalismo, que era anteriormente el camino progresivo de la sociedad, es ahora considerado como el arcaico conservador, y los progresistas son los mismo que se adhieren al comunismo (Hayek, 1976: 35-36). Esta añoranza de mejores tiempos para el liberalismo, es harto mayor justificable, pues entendamos que las luchas por las libertades civiles y políticas de los siglos XVI, XVII y XVIII, fueron en su mayoría contra monarquías que no detentaban mayor legitimidad que las que las creencias religiosas les concedían, pero el despertar de la sociedad a nuevas búsquedas de organizar las relaciones políticas, también acarrearón nuevas formas económicas que despertaban a las ciudades como centros industriales del capitalismo incipiente.

El autor hace una crítica al sistema capitalista, al señalar que este sistema económico, sólo promueve una determinada potencialidad en los individuos, dejando al subdesarrollo otras virtudes de los individuos, hasta llegar a sobreexplotar estas cualidades bien identificadas, provocando con ello una especialización (Hayek, 1976: 45).

Este era el modelo capitalista hasta antes del siglo XIX llevado con gran eficacia, dice el autor, pero había personas que pensaban sólo en las desventajas del sistema, que son el seno donde se surgen las tendencias totalitarias comunistas. Estas personas son producto de dos factores, por un lado el sentimiento de ambición de las clases menos favorecidas, y por otro lado, del descredito del liberalismo por sólo apoyar algunas determinadas potencialidades individuales. Y es ahí donde radica la benignidad del liberalismo, en descubrir y utilizar las fuerzas espontaneas del individuo para evitar la cohesión (sinónimo de represión por el autor) en la sociedad, cosa que no se puede lograr en un sistema de economía planificada, porque las fuerzas espontaneas no se desarrollan, ya que el plan se esfuerza por reprimir estas virtudes que desarrolla el sujeto es su individualidad (Hayek, 1976: 47).

Una de las afirmaciones más valerosas de Hayek se resume en señalar que el surgimiento de las tendencias socialistas, totalitarias, autoritarias y antidemocráticas, están emparentadas con el fascismo europeo. En gran medida esta igualación es producto de la planificación económica, pero el autor adhiere más enunciados de su similitud. Señala que la libertad y la democracia son incompatibles con el socialismo, en conclusión el socialismo democrático es una gran utopía, al igual que su primo; el modelo fascista (Hayek, 1976: 55-57).

Hayek menciona que el método de los socialistas es el reemplazo de la propiedad privada por propiedad social, en un modelo de economía planificada. Esta es la verdadera crítica

que hace sobre los países del Este, adonde se intercambia el modelo de economía privada por un capitalismo de Estado. El autor hace hincapié al decir que no toda la planificación es mala, por ejemplo, una planificación para combatir monopolios resulta ventajosa, el verdadero problema se encuentra en que la planificación es total y absolutamente centralizada y ésta conlleva a una dirección que maneja toda la actividad económica de la población (Hayek, 1976: 61-63).

Él por su parte propone que se aplique un plan, para que el mercado trabaje de mejor manera, aunque este plan sólo sea una figura jurídica que sirva para combatir los monopolios y que no afecte en nada el modelo económico liberal. Pero el plan no se debe centrar en manejar toda la economía y su desarrollo, esto solo es obra de los socialistas que se han apropiado de la planificación en cuanto a su dirección y organización, y esto conlleva a una centralización de toda la actividad económica. Su argumentación se centraliza en que el liberalismo es el único sistema social que garantiza la libertad en todos los aspectos para cada individuo; es el único en el que se tiene la posibilidad de tomar el camino que se prefiera, sin que nadie ni nada lo prohíba. Es en resumen, la libertad y funcionamiento en lo económico lo que se necesita para que se desarrollen las sociedades modernas (Hayek, 1976: 70-71).

En otro de los capítulos del texto, el autor apunta sobre la exageración que los teóricos de occidente le han otorgado a la planificación. Piensa que la propia existencia de monopolios que tanto han servido para hacer crítica del liberalismo, se acentuarían con la existencia de la planificación centralizada, que su única propensión es la de generar mayores monopolios. Un argumento que destaca en este capítulo contra la planificación hace mención a que las sociedades modernas se vuelven tan complejas y hay tantos factores que intervienen en las mismas que no se pueden saber y mucho menos crear mecanismo de control que garanticen un crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, el único sistema confiable en las economías capitalistas es el sistema de precios, organizado desde el mercado conforme a la oferta y la demanda (Hayek, 1976: 72-76).

Hayek hace una crítica sobre la forma en como los planificadores, que son los encargados de elaborar el plan, se colocan metas y objetivos a corto y a largo plazo con mecanismos inaplicables. Estos planificadores, especialistas en ciertas ramas de la economía, que implementa y desarrollan el plan, tienen un primer problema de origen, y es que ellos están tan imbuidos en sus prácticas dogmáticas de la solución a los problemas, que piensan que lo que ellos deciden es sólo lo correcto e indiscutible para desarrollar esa rama de producción, pero el problema es que nadie puede oponerse a esa visión de las cosas y el sólo opinar se vuelve una tarea inservible, pues, según Hayek, se vuelve por parte de los planificadores una arbitraria forma de dirigir a la economía (Hayek, 1986: 79-88).

Sólo en las sociedades totalitarias, dice Hayek, a donde los modelos colectivistas son los privilegiados, es donde se aplican la planificación como forma de organizar a la economía. El plan emanado de estas sociedades comienza a formar valores que se afincan en la sociedad y se aplican jerárquicamente, dándole prioridad a algunos valores sobre otros,

como el colectivo por encima del individuo, o la igualdad superior a la libertad. Es de esta forma que con el plan el Estado tiende a dominar el mercado y el código ético de toda la sociedad (Hayek, 1976: 89).

El autor, como hemos venido observando, distingue dos panoramas claramente, uno a donde los que manejan las cuestiones de toda índole son los planificadores totalitarios, y otro en el que los interesados son los que eligen, o sea el liberalismo político, con su faceta económica que él tanto encomia. Razona que el modelo liberal no se ha dañado, ni se dañará por la existencia de desigualdades e inequidades en oportunidades, advirtiendo que esto es regulado por la libre competencia que selecciona a los más aptos. Para solucionar el problema de las desigualdades hay que pensar en una forma para resarcir este mal menor, sin cambiar drásticamente el espíritu de la libre empresa (Hayek, 1976: 94-96 y *passim*).

Aún así, entiende que una persona pobre tiene muchas más desventajas frente a una persona que vive confortablemente, pero esto es mucho mejor, según Hayek. Es mejor un pobre en una sociedad de libre competencia, que un pobre en un régimen en el que se esté bajo el yugo de un poderoso. Piensa que quienes no tienen propiedad tienen que pelear por el respeto a la propiedad privada, por lo que surge en ellos la posibilidad que algún día ellos sean también poseedores de propiedades, y así también se respete la suya. Sugiere a largo de este capítulo que es mejor un rico que tiene poco poder que ya ejerce, a un funcionario burocrático, que se hace de este nuevo poder de un día para otro, y que por lo general se vuelve despótico en su forma de gobernar. Advirtiendo que una constante en todos sus postulados, es la mala imagen que tiene en la población del sistema empresarial actualmente, esto es algo que se debe intentar modificar dice él (Hayek, 1976: 99).

Asegura que siempre existirá la insatisfacción de las desigualdades provocadas por el sistema productivo y que se reflejan en los hombres dentro de la sociedad, sin embargo lo más fácil, asegura el autor, es echarle la culpa a otro de sus desventuras.

Retoma la crítica a la planificación, que por otro lado nunca abandona, y dice que al meterse a planificar la economía es sencillo imbuirse en problemas políticos, pues se va a tener que decidir como es que se tendrá que hacer la repartición de los recursos, una fácil manera de enturbiar las cosas, pues las personas nunca estarán de acuerdo y protestarán por la injusta repartición de los bienes en todos los casos. En el sistema de planificación siempre se focalizan los problemas y lo mejor para todo el mundo es dejar que el mercado los resuelva por sí sólo estos inconvenientes (Hayek, 1976: 105).

En uno de sus últimos capítulos desarrolla el problema de la seguridad en las sociedades contemporáneas, y enfatiza que la mayoría de las personas aspiran y buscan conseguir cierta seguridad; pero más allá de ello hay que hacer una diferenciación entre los tipos de seguridad que ponen en riesgo el poder mercado y los que no lo ponen. Pues hay quien pone en riesgo éste poder, y se vuelven muy peligrosos como es el caso de la planificación. Si bien dice Hayek, hay que tratar de que exista un mínimo de seguridad en la sociedad,

hay que asegurarse de que este mínimo no afecte la seguridad del mercado (Hayek, 1976: 156).

Finalmente, en el último capítulo de su libro aborda el tema de los mandos que tienen los países socialistas. Analiza la malaventura de estos, pues piensa que los aventureros y los que son escasos en escrúpulos son lo que se ponen a la cabeza de los países, pues son los únicos que tienen la posibilidad de imponer sus postulados a la totalidad sin esperar recibir reclamo alguno por lo mismo. Además, continúa argumentando que los planificadores cambiaran ellos solos la económica con valores totalitarios, al dirigir todo el país con poderes dictatoriales que tristemente fracasaran. Es de suponer, dice Hayek, que los sistemas colectivistas y la planificación tienda a la dictadura, asegurando que maniatan a la economía a un poder tiránico (Hayek, 1976: 201).

Hace una reflexión muy sobresaliente, al asegurar que los regímenes parlamentarios son los culpables de la debacle de las democracias liberales, pues estos frenan los programas para desarrollar a las clases más desprotegidas. Esto es causa de las discusiones constantes dentro de las cámaras, concluyendo en no solucionar los problemas que derivan en una confrontación social. Esta deficiencia promueve la necesidad de un líder, además de personas que estén dispuestas a subordinarse, utilizando para estos fines la fuerza coercitiva en toda la sociedad. Esto es un ejemplo de porqué los hombres sin escrúpulos llegan a dirigir países. Mas puede ser resuelta esta problemática educando y preparando a las personas, para que así no se dejen convencer por líderes, pues las personas asegura el autor, sin educación son las más tendientes a ser influenciadas, sirviendo a los sistemas totalitarios (Hayek, 1976: 203).

Por último, asegura que en una sociedad planificada, se guía a las personas a la irremediable esclavitud, contraponiendo a ésta, el sistema de libre competencia en donde no existe ese poder inmodico tendiente a desaparecer. El que actúa en una sociedad colectivistas, asegura Hayek, esta inmerso en la lógica de que el fin justifica los medios, estando en gran peligro la sociedad por este pensamiento omnipresente. Su crítica se hace inclemente a los dirigentes de los gobiernos con económica planificada, y los trata como personas detestables y sin escrúpulos (Hayek, 1976: 203 y *passim*).

Milton y Rose Friedman abordan el tema de la planificación en su libro *Libertad de Elegir* de manera soslayada, otorgándole un par de páginas en total pero desarrollando la crítica a la planificación en todo el libro. Inician con incredulidad, al no poder concebir cómo es que en los países desarrollados intenten aplicar una economía planificada sin tener mayores resultados por ello, en cambio, desprecien la libre competencia, escudándose para ello en las propiedades livianas de las estructuras económicas propias de sus países, y deliberando que con un sistema mayormente liberal sus economías se derrumbarían. Aseguran en cambio, que en los lugares adonde la libertad de los individuos es asociada con la libertad económica, es allí donde la economía es pujante y las desigualdades son menores; en cambio, en donde el Estado es el organizador de la economía con instrumentos como la planificación centralizada, es en estos lugares donde las libertades políticas decaen y se

tiene un nivel de vida bajísimo, exponiendo con esta argumentaciones los autores que sólo el Estado mantiene dócil y razonablemente productiva a la economía acorde a sus fines políticos (Friedman, 1983: 84-97).

Hace toda una comparación entre los países que utilizan este método de desarrollo y los que mejor optan por un mercado sin regulaciones, comparando por ejemplo, a Alemania Oriental con Alemania Occidental, dos paradigmas, en el que los autores suponen una mejoría en las condiciones de vida de los capitalistas, en cambio quienes utilizan las instrumentaciones de una economía planificada, no sólo sufren en la ámbito económico, sino que el campo social y político se ve mermado por estos controles sobre la libertad. Así, utiliza también de ejemplo a Japón y a la India, y plantea el papel del mercado como regulador de la economía, más ventajosa que la del Estado como regulador o impositor de las economías.

Finalmente, afirma que en los Estados Unidos existió la posibilidad de echar todo el progreso económico que había acumulado en estos últimos dos siglos por la borda, asumiendo el hecho aberrante con la implementación de la planificación por cerca de medio siglo. Esta intervención ocasionó muchos costos al país, además se amenazó a la libertad económica con que gozan los estadounidenses, añadiéndole un coste político que se puede cuantificar en una considerable limitación de la libertad humana (Friedman, 1983: 84-97 y *passim*).

### **1.3.3.- Estado Benefactor.**

Una de las muchas definiciones con las que se puede hacer referencia al Estado se concentra en definirlo como un instrumento orgánico que busca la armonía y el bien común de todos los ciudadanos de una determinada región. Esto lo entendieron los teóricos del llamado Estado Benefactor, como para introducir este paradigma de Estado, en el tormentoso problema que mantuvo imbuido al capitalismo después del jueves negro de 1929, adonde se derrumbó lo establecido y no se pudo volver a concebir la economía como algo alejado de las políticas económicas y públicas del gobierno. Ahora el Estado dentro de este nuevo paradigma, tendría que ser un promotor importantísimo de la economía, y la búsqueda de este bien común se volvió política de Estado, o al menos se retomó con mayor fuerza las necesidades de esta armonía en el ámbito económico.

El principal ideólogo y teórico de este paradigma económico sin duda fue John Maynard Keynes, en la casi totalidad de su obra aborda los temas referentes a la economía, y sienta las bases para lo que se llamaría *welfare state*, una interpretación de una nueva forma de mantener al mercado como eje rector de la economía, pero utilizando al Estado para atenuar los ciclos económicos inevitables, pero que con su participación es posible prever y matizar.

Keynes en su *Teoría general*, defendió el concepto neoclásico de equilibrio general, afirmando que sólo el equilibrio se logra cuando la oferta y la demanda global se igualan en la posición del pleno empleo. Arguyendo que este pleno empleo no es algo que se afirme sin ninguna variación en las economías capitalistas; se requiere la intervención de Estado a través de políticas fiscales y monetarias para establecerlo. Estaba convencido que la política del “dejar hacer, dejar pasar” no era ya eficaz, al menos a corto plazo, por eso le otorgó estas condiciones de coordinador al Estado para el desarrollo a largo plazo, dándole responsabilidades como; el establecimiento de un marco legal para el orden de las libertades, así como el velar el cumplimiento de las mismas. Otra responsabilidad del Estado se concentra en impulsar objetivos de progreso en un marco de respeto a los ciudadanos, y por último, el Estado tendiente como impulsor de un modelo de sociedad que garantice el pleno empleo de la mano de obra disponible, la mejora de la productividad y la justa redistribución del ingreso (Orduna Diez, 2005: 23)

Es así que con un modelo socioeconómico capitalista se intenta aplicar medidas desaceleradoras de crisis y atenuantes de desigualdades. Y como se señaló, el liberalismo económico es muy restrictivo sobre cualquier método que efectúe un desvío de las libertades del mercado. Mas esto no fue impedimento, para que se utilizaran las denominadas políticas económicas, y entre ellas la planeación, para hacer frente a las problemáticas socioeconómicas que se evidenciaban.

Tal teoría que se expandió después de la Segunda Guerra Mundial, por todos los países de occidente, propone dos grandes compartimientos de la actividad económica, y sobre todo macroeconómica: la actividad mercantil considerada por si mismas el eje de la producción de lo necesario, es decir, no se desconoce al capitalismo como forma de producción y distribución, así como la creadora de riqueza en las naciones, y todo lo que el capitalismo por si mismo implica. Aunado a la anterior, la segunda actividad como predominante en la teoría benefactora; es la actividad social, considerada como el dominio de las necesidades colectivas, subordinado siempre a la primera actividad económica. Se considera la búsqueda de riqueza y la distribución de la misma por arte del Estado, como una compensación de los malestares, desequilibrios y desigualdades en el campo de la producción de lo necesario (Arana Aguilar, 1990: 140-141)

Mas en este círculo de los países, en donde las economías son mixtas, y en donde la solución de las demandas económicas se distribuyen entre el Estado y mercado, es imperante hacer hincapié en una serie de distinciones que nos pondrán en el lugar indicado en donde se distinguirá de mejor manera las divergencias entre los tipos de planeación y dentro de estas, la calidad y carácter de la misma.

Es de suponerse que la aplicación del capitalismo en los países con economías mixtas, se ha complementaríamente de valores y libertades propias del liberalismo económico, es decir, no se entiende al capitalismo, sin el derecho al libre tránsito, la libertad de comerciar o de incurrir en el mercado. Pero sí aunado a esto, reconocemos a un ente guiador de las facultades

económicas que restrinja ciertas aptitudes y coloque prioridades por encima del interés individual mercantilista, estamos en presencia de una flexibilización de la planificación y de una descentralización de la misma. Este modelo es una clara referencia a una nueva manera de adentrarnos a la planeación de una forma más indicativa. Señales explícitas del desmarco de esta nueva teoría socioeconómica de la primigenia planificación socialistas soviética.

Pero primero que todo es necesario explicar la nueva faceta indicativa y no imperativa de la planificación en estas economías mixtas. Es reconocido que la planificación dentro del paradigma soviético del socialismo, la obligatoriedad de factores de la producción ha de señalarse en el plan; es decir, precios, cantidad y calidad de producción, gastos e inversiones en los mismo, una compleja ramificación de componentes que se sellaban con metas a mediano y a largo plazo, que tenían que ser alcanzadas sí se quería conseguir los objetivos de la planificación. Además, la obligatoriedad de la planificación se distingue en las sanciones a las que eran acreedores a aquellos que no respetaran dicho imperativo (A. Gordillo, 1973: 78-79)

En contraste, la planificación indicativa disiente. Este instrumento no tiene carácter de obligatoriedad entre los actores económicos, aunque dicho sentimiento no carece de fuerza como para persuadir a los actores económicos a decantarse por lo nombrado en el plan. Su fin en sí es sólo aplicar medidas persuasivas, para alentar o desalentar a los capitalistas de hacer determinadas acciones. Los instrumentos a los que se acoge la planificación indicativa, se manifiestan en una política crediticia mediante la cual se apliquen préstamos con mayor facilidad para inversiones que se ajusten al plan o viceversas. Una política fiscal que grava con mayor dureza las actividades que se apartan del plan, o por el contrario, aligerando la carga fiscal o incluso liberar de impuestos aquellas que se apeguen a lo dispuesto por el plan. En política administrativa el Estado tiene a su favor, para persuadir a los actores económicos, facilidades en los tramites de industrias e inversiones que resulten compatibles con lo planificado, y por último; en política de inversiones públicas, el Estado canalizaría sus propios recursos hacia los polos en donde el mismo procure, se tienen que desarrollar de mejor manera (A. Gordillo, 1973: 80-81)

Otra supuesta modificación a la noción planificadora primera en el socialismo soviético, es la expresión de planificación centralizada y en su caso del Estado de Bienestar, descentralizada. La planificación centralizada consiste en que un solo órgano central, con una visión unísona del conjunto de la economía, tome las decisiones de la planificación. Tampoco se trata, en la planificación imperativa, de que todas las decisiones sean caso de estudio de este solo organismo, es más bien que las principales; las relativas a inversión, producción, salarios queden al margen de la participación de otros actores. Por ende, un plan centralizado detalla claramente los fines y las metas a las que se intenta llegar, es rígida y detallista, dejando poca participación otros actores. Mas ahora, en el Estado de Bienestar, es claro decir que existe en la mayoría de los países un órgano central que es el encargado de concebir el plan, pero es mejor decir, señala el autor, que la ejecución tiene que ser descentralizada. Aunque es bastante ambiguo ahora calificar a la planificación sólo

socialistas, como centralizada, pues en todos los países que utilizan este instrumento la dosis de centralización varía, pero no deja de existir. Es por esta razón que también la ambigüedad llega al extremo de no poder denominar a la planificación no socialista como planificación descentralizada, ya que esto no contendría fidelidad, y en el puro aspecto técnico sería más que confuso, y baste señalar que la relatividad de la centralización no estriba solamente en el aspecto económico que se destaca en cualquier régimen político, sino que se sitúa principalmente en las propiedades de este mismo sistema político; ya sea este un régimen democrático, socialista o autoritario como para decantar el grado de centralización o descentralización (A. Gordillo, 1973: 103-110).

Otro aspecto discutible para la adopción de la planificación en sistemas mixtos de economía, se refiere a la rigidez o flexibilidad de la aplicación del plan. Es de forma rígida cuando se establezcan detalladamente la conducta que deben seguir los agentes del desarrollo económicos, sean ellos entes públicos o no; en cambio será flexible cuando se limite a fijar indicadores, tipos máximos o mínimos, pero admitiendo cierta discreción o libertad del monto que se desarrollará en cierto sector de la economía, tanto en relación a ingresos como egresos.

Este aspecto no se tiene que confundir con la imperativa o indicativa manera de concebir la planificación, pues una planificación puede ser rígida y no por eso es desarrollada desde una planificación imperativa. Es decir, si la planificación se limita a dar ciertos topes, pero no detalla en toda su expresión de los quehaceres de los sectores de la producción, podemos hablar de una planificación imperativa, pero flexible. En cambio, si la planificación es indicativa, pero desarrolla parámetros e índices capaces para inducir al comportamiento de cierta industria de manera frontal, estamos ante una planificación rígida (A. Gordillo, 1973: 114).

Por último, hablaremos de la planificación concertada o democrática, y la unilateral autocrática. Es fácil reconocerla, y se basa principalmente en la manera como se acuerde el plan dentro de la sociedad. Puede ser con la aúñense de los sectores y agentes económicos más importantes: empresarios, obreros, campesinos, y demás actores que participen en el desarrollo económico; o puede ser de forma arbitraria, unilateral y siguiendo el consenso de unos pocos, teniendo que desarrollarse en ciertos sectores económicos a costa del bienestar de buena parte de la población. Aún y que la definición es sencilla, es fácil persuadirse que la planificación democrática concertada, hace referencia o tiene dosis de liberalismo y obedece a sistemas democrático-liberales, que no es siempre el caso, aunque el autor asegura que en países autoritarios, y no democráticos en la definición liberal, es imposible ver planificaciones indicativas, flexibles, parciales y concertadas (A. Gordillo, 1973: 118).

Así pues, en los regímenes intervencionistas tenemos que apuntar que la noción liberal-burguesa se manifiesta evidentemente, pues no implica, ni mucho menos, una abolición de doctrinas liberales que convergen en un sistema tanto económico, como político. Es así que las garantías económicas y la acumulación de capital, están supuestamente por debajo del respeto a los derechos primigenios del hombre, y que por tanto la planificación deberá de

ser coherente y compatible con los fines humanos y económicos que el Estado intentará regular, para así, de manera armoniosa, aplicar medidas que regulen las tendencias injustas del mercado.

En conclusión, en este capítulo, intentamos explicar las conceptualizaciones de la planificación y sus raíces doctrinarias, al igual que adentramos en sus facetas positivas y negativas que los diferentes autores remarcan. Así pues, se concluye que la herramienta de la planeación con la que cuenta el Estado para suprimir ciertos desvíos, se convierte en indispensable a la hora de prever el futuro económico y social, acoplándose con algunas de las diferentes modalidades que se presenta, y teniendo el convencimiento que es mejor organizar y objetivar, que dejar toda la tarea al libre albedrío y esperar sus resultados.

Fuentes consultadas.

Libros y Revistas.

- Ackoff, Rusell L. (1982) *Un Concepto de planeación de empresas*, Limusa, México, 225 pp.
- Ander-Egg, Ezequiel (1995) *Introducción a la planificación*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 210 pp.
- Arana Aguilar, Bernardino (1990) *Planificación sociedad y utopía*, CIDE y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 216 pp.
- Bouza Suarez, (2000), *Reflexiones acerca del uso de los conceptos de Eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud*, Escuela nacional de salud pública “Carlos J. Finlay”, Cuba, 2
- Caldera Mejía, Rodolfo (2004) *Concepto y teoría sobre planeación efectiva en recursos humanos*, Universidad politécnica de Nicaragua.
- Cerceña Cervantes, J. Luis (1983), *Introducción a la economía política de la planificación económica nacional*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 134 pp.
- Danton Rodríguez, Luis, “Rectoría Económica del Estado”, *Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XXI*, tomo VI, México, versión electrónica disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultada en octubre de 2010.
- E. Merriam, Charles (1941), p.489, cita observada en las *Formas e instrumentos en la planeación local y municipal*, Ana Bertha Uribe Huerta, UAM,
- Engels, Federico, (1990), *Del socialismo utópico al socialismo científico.*, ediciones Quinto Sol, México, 94 pp.
- Engels, Federico (1932), *Anti-Dühring*, Biblioteca Carlos Marx, Editorial Cenit, Madrid,
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1983), *Libertad de elegir*, Ediciones Orbis, Barcelos, 347 pp.
- Giegold, C. (1982), *La planeación estratégica de los procesos de APO*, Trad. L.A.E. Alfredo Díaz Mata, McGram-Hill, México.
- Hagen, Everett E., (1964), *La planeación del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 289 pp.
- Hayek, Friedrich A. (1976), *Camino de servidumbre*, Alianza editorial, Madrid, 289 pp.
- Jiménez M., Manuel Fulgencio, *Planeación Estatal y presupuesto público*, Seminario de planeación y presupuesto publico.
- Lange, Oskar, (1974), *Ciencia, planificación y desarrollo*, editorial nuestro tiempo, México.

- López Garavito, Luis F. (1992), *Intervención de Estado y Economía en Colombia*, Universidad Externado de Colombia,.
- Martinelli, José Maria, Coord. (2002), *Políticas públicas del nuevo sexenio*, Plaza Valdez y Editores, México, 234 pp.
- Martner, Gonzalo (1997), *Planeación y Presupuesto por programas*, Editorial Siglo XIX, México.
- Miklos, Thomas (1998), *Criterios Básicos de planeación*, Cuadernos de orientación Metodológica del IFE, México.
- Orduna Diez, (2005), *Las ideas Keynes para el orden económico mundial*, Universidad complutense de Madrid, Madrid.
- Osornio Corres, Francisco Javier, (1997), *Planeación y derecho al desarrollo*, texto digital, 24 pp.
- Reyes Ponce, Agustín, (1972) *Administración de empresas, teoría y practica*, Limusa, México.
- Reyes, Giovanni E., *Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe*, Zona Económica, Febrero del 2002.
- Soberon M., Oscar, (1972), *Teoría económica del socialismo*, A. Nove y D. M. Nuti, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México.
- Vigier, Pierre , *La acción política de gobierno*, “Metodología de programación y acción estratégica”, Sigob,

## **Capítulo 2**

# **Historia del primer paradigma de la planificación económica**

En este capítulo reconoceremos la historia incipiente de la planeación y sus antiguas concepciones, además que profundizaremos en la primera puesta en marcha de la planificación formalmente durante el experimento socialista de la URSS, y su forma concebida en los países adherentes a esta forma económica y política que se privilegio sobre otras en la Europa del Este.

### **2.1 Antecedentes.**

La previsión del futuro es una constante en todas las culturas y en todos los humanos que se precien de serlo. La ocupación y preocupación del más allá del presente se ha intentado averiguar desde siempre, mediante sortilegios primitivos o creencias místicas. Pero estas preocupaciones que han sido constantes en civilizaciones anteriores a la era actual -en la que se acostumbra la aplicación del método científico para formalizar el perfil del análisis de los fenómenos humanos- no dejan de tener gran relevancia en el presente. Pues se denotan ciertas reservas que se intentan averiguar arriesgándose por análisis provisorios y temporales, marcando la pauta con ello de las estructuras socioeconómicas de buena parte de la sociedad en su conjunto; esto en clara referencia al modelo financiero especulador que controla buena parte del futuro de la sociedad. Tanto mayor es esta apuesta en la era tecnología, en donde los cambios son muy veloces y la postura por ciertos factores económicos conlleva a la ganancia o la ruina de naciones enteras. Pero por lo pronto, en este apartado nos dedicaremos a apreciar lo anterior a ese nuevo mecanismo moderno que aplica el Estado, y que refleja estos mismos sentimientos que se demostraron en la antigüedad. Nos referimos a la planificación y a sus formas arcaicas y pre científicas de la aproximación al futuro, a esa “dimensión temporal de lo incierto” (Arana Aguilar, 1990: 23).

En los relatos bíblicos, en los primeros libros del Génesis se dice que el Faraón tuvo un sueño; “el estaba en las orillas del río Nilo cuando vio que salían del río siete vacas hermosas y muy gordas. Detrás de ellas salieron otras siete vacas feas y flacas que se pusieron de lado de las primeras en la orilla del río. Se quedó de nuevo dormido y vio siete espigas granadas y buenas que salían del mismo tallo. Después de éstas brotaron otras siete espigas pequeñas y quemadas por el viento, y estas espigas pequeñas y quemadas por el viento se tragaron a las siete granadas y repletas. Se despertó el faraón, y se dio cuenta que era un sueño”. José hijo de Jacob y vecindado con el faraón, interpreta estos sueños y le manifestó al faraón que Dios le aseguraba por medio de la ensoñación la catástrofe que se avecinaba para Egipto. Vendrán siete años de abundancia y siete años de escasez. Una previsión del futuro.

Después de esta interpretación del sueño, el Faraón conmina a José de hacer él las veces de planificador; de recaudar parte de los siete años de buenas cosechas para repartirlo en las aldeas, y no quedar sin nada en los siete años subsiguientes de escases. Pero más allá de esta prototipo de planificación y previsión del futuro en esta época bíblica, es indispensable subrayar que en la mayoría de la veces no se vuelve forzoso establecer esta necesidad de ir más allá del presente para cambiarlo, y en lo más de lo posible se establece la posibilidad concretizar el futuro ya previsto, pues se tiene la fatalidad que “poco se podría hacer” para matizar sus consecuencias. El faraón tuvo un sueño, y le profetizaron reacciones a futuro, es una categoría en la que interviene la planificación axiomáticamente, pues gran parte de su devenir se a pilastra en la condicionante de intentar entender los sucesos cercanos o tal vez lejanos y actuar en consecuencia, pero siempre con estas facultades preventivas. Sin embargo, lo que nos es relevante en este capítulo, es pues, los métodos de acceder al futuro por esfuerzos anteriores a este instrumento económico-político del Estado moderno, y que se contrae en lo dogmático a estos esfuerzos preliminares de la planificación del siglo XX

Lo que el Faraón recibió de José, no fue otra cosa que un augurio, y por augurio entendemos presagio o indicio de algo futuro. Otro caso de búsqueda del futuro es la profecía, que se entiende como un don sobrenatural que consiste en conocer por inspiración divinas las cosas distantes o futuras. Uno más de estos métodos pre científico se puede denominar como presagio, que a fin de cuentas es una especie de adivinación o conocimiento de las cosas futuras por medio de señales que se han visto o de intuiciones y sensaciones. Una última puede ser adivinar, que corresponde a la tarea de predecir lo futuro o pretensión supersticiosa de descubrir las cosas ocultas por medio de agüeros o sortilegios.

De estas categorías se pueden resumir varias características en que las confluyen. Al igual que la planificación, intentan descifrar el futuro, todos ellos a partir de hechos o de acontecimientos que les dan indicio sobrenatural, místico y nebuloso de las nuevas porvenir. En contraste a la planificación, su base de acercamiento a lo futuro se da por estas fuerzas sobrenaturales y sortilegios diversos. Sin embrago, su capacidad para incidir en el futuro es nula y razonablemente mortal, en comparación con la grandeza del destino; simplemente intentan saber para asumir y sufrir lo venidero e inevitable (Arana Aguilar, 1990: 23-25).

Estas categorías son fundamentales para entender los antecedentes de la planificación, pero es más es indispensable entender que la planificación está repleta de indicios científicos, pues utilizan el método y la razón para acceder a sus conclusiones, y que al igual que los anteriores, intentan desentrañar parte del futuro en una búsqueda de concordar sus acciones presentes, para obtener mejores resultados en el futuro, pero claro, estos últimos basados en circunstancias alejados de lo racional.

La previsión es en sí un antecedente de la planeación, pero también es una fuerza integradora de todo el instrumento; por tanto, se concibe su tarea dentro de la planificación, como la conformación de escenarios más probables que podrían enfrentarse en el futuro

próximo. Esta instrumentación es necesaria para cualquier programa planificador, ya que antes de acceder a cambiar algún punto de lo presente, se vuelve necesario escrutar lo que podría ocurrir con cierto grado de certidumbre. Pero aún así, es intrínseco a las propias características de la previsión su carácter de aleatoriedad y de incertidumbre inherente a su propia condición, aunque su nivel de vacilación varía conforme al lapso de tiempo por el cual se intente prever (Arana Aguilar, 1990: 26). Pero más allá de ser la previsión el antecedente de la planeación o de aplicarse anterior a la misma, se comprende que la previsión no es un esfuerzo en el que convergen las tareas del Estado, pues la función de la previsión no es la de modificar factores, sino la de percibir estos factores e interpretarlos, al contraste de la planeación estatal que actúa de una forma u otra conforme a estas interpretaciones. Esta tarea de previsión puede ser más comprensible si se mira desde su utilización en campos donde se empleen datos duros e inmutables, como podría ser el caso de cifras macroeconómicas, pero en situaciones en donde la ambigüedad gobierne, es muy difícil aplicar la previsión con responsabilidad, sin tomar en cuenta el alto grado de incertidumbre que ésta trasmite.

El pronóstico es otro concepto que encierra tareas semejantes o complementarias a la de la planificación. Por éste hay que entender el resultado de conocer antes lo que vendrá a través de señales o indicios que permitan la conjetura. Aunque no es más que un procedimiento estadístico de proyección a corto plazo y para variables coyunturales (Arana Aguilar, 1990: 35-35).

La prospectiva es un concepto más cercano que por sí sólo implica una visión o investigación de las posibilidades futuras, basándose para su estudio en los datos ya conocidos o previsibles. Es decir, la prospectiva consiste en “elaborar un cuerpo de hipótesis sobre el curso de la historia, que responda progresivamente sobre métodos y técnicas de control tomadas del cuerpo de disciplinas científicas, de tal manera que sus enunciados y sus conclusiones siempre provisionales, sean en grado creciente creíbles y hagan la idea de que no está prohibido razonar sobre lo posible o lo probable sin un alto grado de arbitrariedad” (Arana Aguilar, 1990: 37).

Como se puede notar la tarea de prospectiva se deriva de muchos esfuerzos exhaustivos tanto de búsqueda de información, de las relaciones que entre ellas se puedan hilvanar y los sucesos aleatorios que se puedan dejar entrever.

Si no antecedentes en lo próximo, los conceptos enumerados si se sitúan dentro del mismo campo de investigación científica y no científica, basándose para ello en su función de búsqueda ilimitada del futuro, y por su carácter, en algunos de ellos, de intervenir en el mismo. Estas concepciones anteriores tuvieron ha bien tratarse, ya que su funcionalidad radica en hacer de éstas una reseña elemental de lo más cercano que podría facilitar el funcionamiento y la puesta en marcha en la época contemporánea de la planeación; en adonde se eligen, en algunos casos los mismos instrumentos con esencias y características muy similares, aunque se aprovechan, tal vez, de las aportaciones científicas y las facilidades presentes para hacer de esta comprensión del futuro algo provechoso en el

mejor de los casos. Aún así, en esencia la planificación presenta funciones que los gobiernos hacían hace siglos, y que siguen haciendo.

Algunos economistas y planificadores creen que estos esfuerzos pre científicos como la pronosticación del futuro son inherentes a la economía espontanea pre socialista. Otros creen que la pronosticación esta integrado de fondo en el socialismo económico científico; pues señalan que hay algunos fenómenos que no pueden planearse y solamente se tienen la posibilidad de pronosticarse, como el estado del tiempo o la eficiencia de las cosechas o la presencia de depósitos naturales en la tierras; son simples pronosticaciones que se integran en el plan como oscilaciones dentro las previsiones de los objetivos.

Pero en la perspectiva de Khachaturov, estudioso de la economía planificada soviética, enuncia que el pronóstico no debe contrastarse con la planeación, sino verse como una etapa anterior a la elaboración del plan. Esta etapa anterior revelaría las tendencias de estabilidad en el desarrollo económico nacional, reflejando las operaciones de las leyes económicas y recomendando las versiones óptimas. El pronóstico al convertirse en científico, debe proveer de variantes preventivas para asegurar que el país se vea abastecido por ejemplo, de combustibles y minerales necesarios para la industria. Es con esta pronosticación llevada a la planeación socialista, que se intentan comparar tendencias del progreso tecnológico que se notan factibles a mediano y a largo plazo, así como posibles descubrimientos científicos que de igual manera aportarían a la causa socialista. Deben hacerse estos pronósticos en áreas específicas para equipararlas con los pronósticos agregados de la economía nacional. Finalmente, la etapa de elaboración del pronóstico nos conducirá a la proposición de soluciones óptimas, en las que se apoyara el Estado socialista para mejorar las metas en la rápida construcción del comunismo (Khachaturov, 1983: 45-46).

Así pues, estas herramientas pre científicas de la planificación intervienen en la concepción de las teorías socialistas económicas, y algunos autores aseguran que estos, basados en el conocimiento de las leyes económicas, contienen en gran medida la esencia de la teoría socioeconómica marxistas-leninista. Como un paradigma de esta tendencia de pronosticación científica marxista, se puede observar la inevitable transición del capitalismo al socialismo, trazando el camino a la construcción comunista. Es así que se constituye en la planificación socialista las herramientas anteriores a la planificación y en especial al pronóstico, como una importante base científica de la planeación en específico a largo plazo, cuya existencia es anterior al plan mismo (Khachaturov, 1983: 46).

### **2.2.1 Intentos económicos socialistas anteriores a los planes quinquenales.**

El modelo utilizado posterior a la revolución rusa de 1917 fue el primer paradigma del modelo de economía planificada que se trató seriamente en el mundo. Su visión provenía de los escritos socialistas del siglo XIX, y como ya lo hemos tratado, no abordaron de manera concretizada las funciones o los manejos específicos de la nueva economía en la

transición del modelo capitalista de mercado, a una economía planificada y en medio del transe al comunismo.

La principal tarea de la planificación como hipótesis de la organización de la economía comunistas, radica en la forma de emprender la producción socialista y desarrollarla, cosa impropia si se aloja en lo primitivo de las teorizaciones, pues los incipientes modelos hipotéticos sobre la transición del capitalismo al comunismo -muy pocas páginas en realidad en escritos del propio Marx- se centran en la apropiación de los medios de producción industrial en donde ya los hubiera, es decir, se trataba de construir la dictadura del proletariado en donde éste fuera el principal actor de la producción.

La antigua Rusia zarista casi feudal, mantenía a su población viviendo en el campo y pocas ciudades eran centro del movimiento popular, más bien la élite intelectual y el campesinado, conjuntado con pequeños focos socialistas en el ejército y en las fábricas de las ciudades, fueron causantes del triunfo de la revolución; pero de estos acontecimientos en su gran mayoría no surge teoría arraigada en el cientificismo del materialismo dialéctico enfocado en lo ulterior al advenimiento de la revolución. Es sí no hasta que ocurrieron o se alinearon los sucesos para concluir en una revolución socialista, cuando se plantea la disyuntiva del nuevo modelo social y como llevarlo a la realidad. Inclusive se tiene que apuntar, que tanto estas variantes que determinaron la revolución y los modelos de desarrollo que ésta propicio, no son atenuantes del posterior desenvolvimiento, tanto de la planificación ni de otras medidas similares, sólo son entornos que afectaron a que la puesta en marcha de los mecanismos proletarios evidenciaron su poco análisis científico.

El partido bolchevique, radicalizado y con Lenin a la cabeza asume el poder en 1917, año en que triunfa la primera revolución obrera del mundo. Pero cómo aplicar el modelo económico idealizado; cosa por demás ambigua, sin una teoría que sustente la búsqueda de una economía armónica que garantice la avenencia para transitar poco a poco a otro lugar también desconocido; el comunismo, un poco más inexplorado que la planificación del socialismo.

Pero antes de siquiera poner a maquinar la nueva plataforma teórica que le daría sustento a la planificación, era necesario hacer cambios durante pleno conflicto bélico internacional. Detener la primera guerra mundial, situada en el mismo proceso histórico de la revolución roja. A este periodo prematuro del tratamiento económico después se le conoció como comunismo de guerra, y es de vital importancia si se quiere reconstruir las bases de la planificación posterior y hacerse de una idea que refleje lo poco preparado que estaban las concepciones de transición capitalistas al relevante modelo comunistas.

Para poner en contexto, se debe señalar que después de que triunfa la revolución de 1917, se impuso rápidamente por todo el país el ánimo socialista. Los campesinos siguiendo los consejos bolcheviques, se habían apoderado de la tierra, y ahora creían que con la consagración del dominio Leninista y obrero, estas parcelas expropiadas serían legitimadas y entregadas a los campesinos, cosa contraria entendiendo la abolición de la propiedad

privada en su totalidad y con ella la pequeña parcela. Pero en realidad la consagración interna no era la principal diatriba con que se enfrentó el Estado bolchevique, el verdadero conflicto fue el abandonar la guerra en la cual estaban imbuidos y poner en vías de desarrollo la épica comunista. En el interior de partido se reconocía en Lenin como el principal líder conciliador entre las divergencias; además a Trotski, que por su origen racial, y por su ambigüedad en su postura desde los inicios de la Revolución, merecía descredito y desconfianza entre los círculos bolcheviques antiguos, aún así, le otorgaron a Trotski la cartera de Ministro de Relaciones con el Exterior, siendo el encargado de la complicada tarea de hacer la paz con los enemigos externos que se habían germinado por la Guerra Mundial.

En tanto en el interior, las otras fuerzas progresistas que ayudaron al triunfo revolucionario no estaban en total concordancia con los planteamientos bolcheviques. Los mencheviques y los social-revolucionarios, querían ser partícipes de este nuevo modelo social, y propusieron que se encauzara este movimiento popular hacia una revolución burguesa, en otro gobierno de coalición con los partidos burgueses. Esto lo descartaron los bolcheviques, así como la transición progresiva a una revolución burguesa a donde se crearan los medios de producción convenientes a una revolución socialista.

Así que con la intención de realizar un socialismo de fondo, es que se implementa el Comunismo de Guerra, intentando aplicar medidas específicas como; la nacionalización de la industria, la banca y los ferrocarriles, además confiscando los bienes de los propietarios agrícolas, estableciendo un monopolio del comercio exterior, implantando el control obrero en las administraciones de las empresas, suprimiendo el sistema de precios y con ello el mercado, y por último, requisando a los campesinos, obligándoles a entregar parte de los productos en especie que se negaban a dispensar. Todas aquellas medidas que trataban de transformar desde la raíz la estructuras de los mecanismos económicos, se justificaban en una muy permeada conciencia ideológica, pero sobretodo atendiendo a una coyuntura internacional que presionaba al máximo al Estado revolucionario en su búsqueda de hacer viable los postulados socialistas que detentaban (Martínez Cortiña, 1971: 2). El resultado fue desastroso, llegando la producción agrícola a un tercio del nivel registrado en 1913, la producción industrial es un 13% menos que en ese entonces, y en el mismo apartado los traslados en ferrocarril descendieron al 12% de lo contemplado para la misma fecha (Bahamonde Magro, 1987: 1).

Por otra parte con el acuerdo Brest-Litovsk firmado entre la Rusia revolucionaria y los contrarios, Alemania y Austro-Hungría, dejaban en manos de éstos toda Ucrania y sellaban con esto el fin de su participación en la Primera Guerra Mundial, amputando esta enorme parte del territorio soviético (Mikailovich, 2007: 13).

El reconocimiento del Comunismo de Guerra, como un momento de excepción y de asentamiento, está explícito en sus medidas, además de que intrínsecamente en el concepto se encuentra la medula diferenciadora. Incluso, con el fin de la primera guerra mundial, se da inicio a una guerra civil que compromete la revolución y agrava todavía más la situación de las fuerzas productivas y del campesinado. Las requisas por los alimentos eran intensas y continuas, así que los campesinos se veían en peores condiciones que antes de la guerra.

Las ciudades, que antes de la guerra civil veían un promisorio futuro, ahora se vaciaban por la hambruna y el cierre de gran parte de las fábricas. Éste era el resultado de una intensa deficiencia económica, aunado a la huida de los capitalistas en masa y de una mayor preocupación del Estado revolucionario por el mejoramiento de la economía en general, en claro detrimento de una colectivización general de los medios de producción. Esta tarea de colectivizar los medios de producción en las fábricas fue resuelta primeramente por los comités de fábricas, que estaban ligados a las secciones sindicales casi en su totalidad. Estos comités primero lograron establecer las exigencias laborales indiscutibles para el trabajo todavía expuesto a los patrones que se negaban a perder sus capitales; estas exigencias se basaban en las jornadas máximas de ocho horas y en el salario mínimo, pero rápidamente se hicieron cargo de las demandas de estatización de la industria. Pidieron al gobierno que nacionalizara las empresas que no cumplían con las demandas obreras, pero más que eso exigían la autogestión de los trabajadores para hacerse cargo de las fábricas (Droz Jacques, 1982: 32-33).

Lenin, líder de la revolución, no hizo cambios profundos a la estructura económica heredada de la guerra civil, la guerra mundial y el comunismo de guerra, hasta que se estableció la NEP (Nueva Política Económica) que comenzó en febrero de 1921, proclamada durante el décimo congreso del partido, y que buscaba como prioridad corregir primeramente los destrozos del Comunismo de Guerra, pues éste había colapsado las vías de acumulación de capital, haciendo inviable con ello el programa de industrialización que se consideraba fundamental para la revolución, y en segundo lugar, trataba de dar un respiro dentro de la guerra civil que todavía se libraba, otorgando con ello cierto licenciamiento a los pequeños productores privados. La NEP supuso un paradigma mayor; resultó ser el impulsor teórico de la transición al socialismo. Una nueva configuración pragmática en la búsqueda de desarrollar el socialismo partiendo de una sociedad atrasada y con la mayoría de la población trabajando en el campo. Pero en una lectura general, la NEP resultó ser una peculiar transformación de; una sociedad pre-industrial y con grandes atrasos en el campo, a un espécimen más cercano, a un capitalismo de Estado, que a las aproximaciones del socialismo marxista. Conformando con ello una de las contradicciones primarias con las interpretaciones del Comunismo de Guerra, dando paso a la ampliación de las actividades privadas en contraposición de los pronunciamientos primarios, que estaban bastante ideologizados, pero que en cambio, eran congruentes con sus ideales económicos. El intento del Lenin y de la NEP no era otro que desarrollar al país del modo posible, y sí para ello se volvía necesario darle un sosiego a la propiedad privada, en especial al terrateniente que generaba excedente en detrimento del campesino pobre, se tenía que hacer (Bahamonde Magro, 1981: 2-3).

De entrada se cerró el paso a la organización obrera en las fábricas, incompatible con la urgencia nacional, concretizando con ello el desarrollo económico acelerado por métodos de la desnacionalización de las pequeñas unidades de producción, así como una autogestión en la ya industria de base nacionalizada (Bahamonde Magro, 1981; 3). A su vez, se modificó la organización autónoma de los comités obreros, colocando consejos de estudio en cada rama de las producciones dependientes del Estado bolchevique, para que supervisaran y corrigieran los inconvenientes que estos pudieran tener. Pronto se dio paso a

la creación del trust (grandes monopolios industriales dependientes de un sujeto) controlados por el Estado desde el órgano denominado Consejo Superior de Economía, que tenían por función el de regular y tutelar a las empresas. Este organismo se trocó por el de un verdadero controlador y organizador de la situación financiera de cada fábrica. La pequeña empresa en cambio, no sufrió mayores complicaciones provenientes de los postulados de la NEP, argumentado que el Estado todavía no tenía la suficiencia técnica para su manejo, así que se permitió que empresas con menos de cinco trabajadores continuaran funcionando sin ningún tipo de restricciones (Droz Jacques; 1982: 35).

La situación era cuestionable, no sólo por las deficiencias económicas de una eventual organización obrera, sino por las requisas y el mercado negro que inflaban los productos y hacían insostenible la saludable convivencia. Además, en el campo la situación se suscitaba benéfica para las grandes fincas que eran capaces de entregar excedentes mayores, que el Estado cobraba en impuestos, siendo estos en especie.

El inevitable sostenimiento del capitalismo fue trascendental, pues aunque Lenin continuaba manteniendo su postura pragmática y progresiva, la realidad hacía imposible intentar el socialismo en esta etapa tan inmadura; las políticas socialistas se empezaron a derrumbar. La espontaneidad de los trabajadores y los sindicatos por organizar sus fábricas fue atragantada por la maquinaria revolucionaria que organizaba el desarrollo económico en general y de manera totalitaria, con una incipiente burocratización que sería su germen más dañino. El amplio conglomerado de fuerzas de izquierda; social-revolucionarios y anarquistas, que engrosaron las filas bolcheviques en un inicio, fueron eliminados de los primeros círculos del partido, además de un repliegue, desde las esferas revolucionarias de los obreros y los sindicatos; “estos últimos solo tendrían que ser la unión entre el Partido Comunista y las masas” (Droz Jacques; 1982: 38-41).

La conclusión de la guerra civil hizo disminuir la carga impositiva a los campesinos que ya morían de hambre o de frío. El viraje hacia esta política económica más relajada, dio como resultado la libertad de intercambio de mercancías entre campesinos y obreros, además de la suspensión sobre las limitaciones en el uso de la moneda con el fin de reactivar la industria. Este retroceso táctico, también aceptó al capital privado en la apertura del comercio, argumentado el Estado, que ellos, los capitalistas, poco poder tenía para alentar este sistema de intercambios, además que al detentar el Estado revolucionario el monopolio del comercio exterior, las empresas privadas estarían subordinadas a un manejo externo del Estado. La cosecha de 1922 fue sobresaliente, y poco a poco el campo ruso fue recuperando la bonanza, aunque aun estaban lejos de las cosechas anteriores a las revoluciones y los conflictos internos de todo tipo (Droz Jacques, 1982: 42).

Esta NEP aunque beneficiaba el desarrollo económico del Estado, no hizo ningún progreso hacia el socialismo. Alentaba una economía mixta y favorecía a la pequeña industria, pues no se había realizado ninguna acción para su colectivización, al mismo tiempo, en el campo se mantenían las pequeñas y medianas parcelas en detrimento de las cooperativas o las parcelas estatales.

Lenin, como tantos otros no estaba de acuerdo en el rumbo que estaba llevando la revolución, pero tenía fe en que este sólo era un paso progresivo hacia el socialismo. Creo que el caso mas grave hasta ese entonces fue el de los campesinos, que afianzaban su propiedad otorgada en las confiscaciones a los terratenientes, pero la colectivización se veía tan lejos que el propio Lenin mencionó en el Congreso de la III Internacional Comunistas, que se debía aliar sólidamente con el campesinado para logara grandes avances hacia la gradual agricultura mecanizada y colectiva.

Finalmente en 1924, muere Lenin dejando un socialismo ambiguo en Rusia, y un futuro desolador para la gran mayoría de los socialistas contemporáneos. Pero no por eso la tarea económica de la NEP se estancó. Inclusive se dio inicio a una nueva fase anterior a los planes, que podemos encontrar durante los años de 1925-1928. En esta fase se intentaba alcanzar dos objetivos básicos aunados a lo ya impulsados de aumentar la producción y liquidar los restos del capitalismo, meta impuesta anteriormente por el propio Lenin. En estos nuevos objetivos se encuentra primeramente; el de dar prioridad a la industrialización de productos pesados y medios en las industrias nacientes. El segundo objetivo se decantaba por colectivizar la agricultura, eliminando los “*Koulaks*”, que eran propiedad de grandes terratenientes, por “*Sorjoes*”, empresas agrícolas controladas por el Estado, o “*Koljoes*”, cooperativas agrícolas, intento que no diera frutos del todo hasta la década de los treinta, cuando se iniciaron los cambios provocados por los planes quinquenales (Martínez Cortiña, 1971; 14-15). Esto se planteaba mientras que Stalin afianzaba el liderazgo dentro del partido, en este sentido, las visiones de largo plazo de Stalin se volvían incompatibles con el desfase de la NEP, provocando su cancelación y dando paso al primer plan quinquenal de (1928-1932).

La puesta en marcha del Comunismo de Guerra o de la Nueva Política Económica, como formas anteriores a la planificación, se caracterizaron principalmente por el predominio de una agricultura poco racional, basada en la propiedad tradicional y un comercio e industria que permitió en los albores de la NEP cierto resquicio por donde sobrevivió el capitalismo durante un lapso de tiempo considerable, después de que se ganó la primera revolución socialista del mundo. Estos intentos, aunque contenían una planificación con objetivos y metas a mediano plazo, no fueron el resultado de averiguaciones anteriores que proporcionaran racionalidad a estos lineamientos; mayormente estaban contenidos por aspiraciones y preceptos ideológicos que dieron cabida a la fase anterior de la planificación socialista soviética que se presentó después en todas sus dimensiones.

### **2.2.2 Planificación en el Estalinismo.**

El triunvirato a la muerte de Lenin, estaba constituido por Stalin, Kámenev y Zinovieve, que pronto se vio desfigurado por el primero. El apoyo que consiguió Stalin del aparato burocrático y del comité central del partido, reafirmó su nueva posición dentro de la Revolución, y acabó con sus opositores y sombras, tanto a su persona como a la dirigencia; se apropió de esta nueva autoridad que le concedió el poder de eliminar a sus contrincantes de derecha, de izquierda, de centro y hasta a los apolíticos (Droz Jacques; 1982; 45-47). El

primer sentenciado fue Trotski, que alarmado por la burocratización y los matices autoritarios del Secretario General del Partido, José Stalin, fue acusado de revisionista anti bolchevique, y pequeñoburgués, hasta hacerlo abandonar su cargo en el partido y exiliarlo en varios países Europeos, hasta su fatal desenlace en México.

Stalin hizo del socialismo de Estado la doctrina del partido -contario a todo pensamiento marxistas desde la génesis-, siguiendo la postura hacia el desarrollo y desdeñando las rebabas de organización obrera dentro de las fábricas. La dictadura férrea no fue consolidada sí no hasta después del éxito del primer plan quinquenal en 1927 (posterior al NEP) y el Congreso de los Vencedores en 1934. Este primer plan quinquenal no incorporó novedad teórica alguna que no allá sido antes debatida y enraizada en el consiente común del posterior paso hacia el comunismo. La indiscutible acumulación socialista originaria para dar nacimiento a los medios de producción carentes, y al modelo de colectivización agrícola, terminaron por ser postulados engendrados antes de la propia revolución, y en ese momentos eran puestos en practica, solamente Stalin le agregó la violencia para imponerlos (Bahamonde Magro, 1981: 6).

La política de este primer plan de cinco años, se basó primeramente en la reconstitución del campo, que como observábamos estaba muy degenerado. La mayoría de las tierras estaban en manos de los *Kulaks*, que son los granjeros privados, pero con la implementación de este plan, lo que se intentó fue acabar con esta forma de propiedad y transfórmala ya sea en *Sovjoses*, que son granjas estatales o había partidarios que preferían los *Koljoses*, que son tierras colectivas y que se oponían a las granjas estatales por las relaciones de salarios presentes en éstas, además estaban los leninistas que apoyaban las formas más simples de organización, como paso obligado a una posterior transición a formas más evolucionadas, es decir, apoyaban una propiedad colectiva tradicional que se había mantenido durante la estadía de Lenin. Mas este debate fue ganado por la propuestas Estalinianas, dirigidas a la formación de granjas estatales, *Sovjoses*, impulsadas por la colectivización integral del agricultura soviética a través de métodos coercitivos que vencieron la resistencia campesina (Bahamonde Magro, 1981: 8).

Esta transformación se llevo a cabo en varias etapas. La primera de estas fue una expropiación de las tierras de los pocos acaudalados terratenientes que todavía gozaban de sus tierras con libertad. Para 1930 presupone el Estado soviético, que la mayoría de las tierras están en manos de los *Koljoses*, pero después se deducirá que la mayoría de las tierras en este primer plan quinquenal fueron entregadas a las granjas al servicio estatal, teniendo buenos resultados en la producción de cereales, pero atroz en la búsqueda del socialismo y en el establecimiento de la emancipación campesina (Droz Jacques, 1982: 53).

En lo que se refiera al trabajo asalariado, en este Primer Plan Quinquenal, se delimitan las tareas sindicales, y consolidan la disciplina obrera con el fin de mejorar la calidad y productividad de las fábricas. Así mismo los grandes establecimientos de los sectores básicos de la producción quedaron en manos del Estado y fueron las pequeñas unidades de producción las que se asociaron en cooperativas, pues si en 1928 32.5% de los trabajadores de estas pequeñas industrias eran cooperativistas, ya para 1932 eran cerca del 35% del total. En ese mismo año, 1928, la producción industrial privada que era del 20% del total, para

1932 su disminución fue casi integral, ya que solo el 0.5% era su resultado (Bahamonde Magro, 1981: 10).

Como ya habíamos comentado anteriormente, los intereses socialistas quedaron postergados, y se pidió a las masas obreras sacrificar las demandas legítimas proletarias, con el fin de hacer posible en un futuro cercano el advenimiento de la abundancia y el sueño quebrantado de un comunismo añorado. Estos incumplimientos a las bases obreras, se tradujeron en la pérdida del entusiasmo por el Estado proletario y socialista, además de una mínima motivación para el trabajo y el absentismo como práctica común de descontento entre los trabajadores. La igualdad de los salarios, como equidad de ingresos entre la población, es corrompida por el Estado que manifestó mejores salarios dependiendo de la productividad, además de mejores ingresos para los trabajadores calificados que impedían una equidad en la sociedad socialistas (Droz Jacques, 1982: 59).

Como mencionamos, desde la época del NEP, el mercantilismo afloró, además del libre cambio; con el Primer Plan Quinquenal, la situación, beneficiando el liberalismo, continuo en los mismos términos. Mas ya no porque la proliferación de los comercios aumentara, sí no por que el mercado negro mantuvo su autoridad, con respecto a la realidad soviética. Las limitaciones por parte del Estado al azúcar, trigo y otros enceres indispensables, convirtió al mercado negro en el principal referente de precios en las ciudades y el campo, no cambiando en mucho las relaciones de oferta y demanda.

En fin, este primer Plan Quinquenal, favoreció en gran medida, la industrialización de Rusia. Las grandes fabricas de materiales pesados proliferaron por toda el territorio soviético. El gran avance de la industria favoreció la explotación laboral que sobrepasaba al de las naciones capitalistas, imponiendo forzosas horas extras o desarrollando una plusvalía acosta de exigencias de productividad, y restringiendo el trabajo para los que demostraran descontento por tales condiciones permanentes. Sin embargo, hay que agregar que muchos de estos obreros no estaban tan disconformes con estos tratos. Por medio de propaganda ego centrista de la imagen de Stalin, de una coerción nacionalista por temor a una inminente guerra con la Alemania Nazi, y de ensalzar una revolución de trabajadores patriotas, los obreros creyeron en un futuro autentico hacia un socialismo nacional, contemplando como la economía y la industria avanzaban con pasos colosales pero con mínimos estándares de bienestar en la población; además de que esta propaganda nacionalista quedaba desligada totalmente del intrínseco internacionalismo marxistas.

En el Segundo Plan Quinquenal, que se desarrolló en los años de 1933-1937, se intentó de manera desesperada cumplir con las metas trazadas como referencia al cumplimiento inexorable del plan; llegando al desvarió de cumplir un plan quinquenal en cuatro años. Con Stalin se estableció el constante desarrollo económico y la reconstrucción nacional. Es en este mismo periodo de tiempo que se produce la nueva Constitución de la URSS, en la que se establece en el artículo 22, que “la vida económica de la U.R.S.S estará determinada y dirigida por el plan económico del Estado, el cual tiene como finalidad aumentar la riqueza comunitaria, incrementar constantemente el nivel material y cultural de los trabajadores, reforzar la independencia de la U.R.S.S. y a aumentar su poder defensivo”

(Martínez Cortiña, 1971: 4). Situación por demás ilustrativa del predominio de toda la economía dirigida y sustentada por la planificación.

El resultado de este segundo plan quinquenal estuvo enmarcado por su diseño, que atendía en mayor medida a la industria ligera en contrapunto con el anterior plan. Esto fue sólo el resultado de la coyuntura internacional, colocando prioridades en el plan como reflejo de las dificultades económicas y la rigidez política presentes en Europa. La particularización de las circunstancias internacionales en esa época se pueden describir por su inestabilidad y por la dificultada para la obtención de créditos, entorpeciendo con ello las exportaciones. Además, se puso demasiados énfasis en el reforzamiento de la industria armamentistas duplicando el gasto militar por diez. Aún así, el segundo plan hizo posible un incremento de la renta nacional en un 110%. Interesante es afirmar que la aplicación de este programa de planificación sustentado en el despropósito de mejorar las condiciones obreras y en el cumplimiento de metas aceleradas, dio como resultado que en un decenio la renta nacional se cuadruplicara. Este crecimiento se dio acosta de la emancipación obrera y de la lucha contra la precarización de las condiciones campesinas, dejando por fuera cualquier síntoma que reforzara su carácter socialista (Taibo, 1999: 92).

Sin embargo, no se cumplió la meta de personas empleadas que se contenía en el plan, asociado a que los incentivos se convirtieron en la forma más eficaz para determinar el salario. El trabajo a destajo, es decir, el salario dependiente de la producción personal se amplió en las ramas productivas. Provocando con ello la cuasi obligatoriedad de que las mujeres casadas también trabajarán para solventar los gastos necesarios. Tenemos que agregar que la puesta en práctica de programas que estimulaban la competencia socialistas, se conceptualizaban en la contienda entre talleres, fábricas y centros de trabajo, para superar las metas del propio plan, tanto con ellas mismas como con otras plantas productivas (Nove, 1973: 242-245) Situación sintomática de la degeneración de los apuntes marxistas que repudiaban el carácter parricida de las empresas en su búsqueda por hacer desaparecer a los competidores.

En lo que respecta a la industria, se vivió un ritmo lento de crecimiento alimentado por muchos factores; se tenían plantas industriales que terminar del anterior plan antes de iniciar las del nuevo; por un fuerte descenso de la construcción, pues no existían cuadros altamente calificados, y por último; por un detrimento de las inversiones que ahora se destinaban en su mayoría a las industria armamentistas (Nove, 1973: 245-247).

El Tercer Plan Quinquenal que da comienzo en 1938-1942 buscó cumplir el objetivo político-económico de alcanzar en lo posible o sobrepasar también en lo posible en el aspecto económico, el nivel de los países más desarrollados de occidente. Pero en 1941 se interrumpe la búsqueda de estos objetivos por la invasión alemana (Martínez Cortiña, 1971; 7). Sin embargo, en los tres primeros años de la implementación del nuevo plan, se tuvo registro de un incremento evidente de la renta nacional, además de un volumen mucho mayor de la industria pesada. Como consecuencia de este esfuerzo por industrializar en todos los ordenes al país, la agricultura que había sido hasta la implementación del primer plan sexenal la predominante, pasó a generar sólo una cuarta parte de la riqueza total, y esto pese a dar trabajo a la mitad de la población, panorámica si se quiere apreciar así, de la gran

desigualdad ahora entre los antagonismos campo-ciudad de una economía capitalista, situación que tendría que ser divergente en la URSS, pero que en cambio permaneció. El caso es que la industria, a principios de los años cuarenta, era la productora de casi el 63% del total producido, esto a pesar de tener sólo a una tercera parte de la sociedad trabajando para ello.

Esta desigualdad tuvo como secuela más evidente el posterior desfase en las producciones de la industria pesada, asociado esto a que se esfumaron las reservas de materias primas disponibles, causando en algunos casos un verdadero desastre medioambiental, que es consecuencia pródiga del desenfado a la hora planificar correctamente, sin nociones a largo plazo, tomando en cuenta los recursos disponibles acorde a la racionalidad, y no simplemente por la necesidad presente de atraer mayores ganancias (Taibo, 1999: 94).

Para hablar sobre la URSS en este periodo basado en el tercer plan quinquenal, hay que decir que se vivía en una constante incertidumbre por el peligro de un conflicto bélico, cosa que explica tal vez un déficit en la producción de bienes de consumo en prioridad al arsenal armamentístico. Al mismo tiempo, las constantes redadas en la paranoia Estaliniana produjo tal pérdida humana, que engendró una escasez de mano de obra en el país, tal era la magnitud del genocidio. Con todo, la producción industrial hubo aumentado en los primeros tres años del plan quinquenal por encima de lo previsto, pero este crecimiento benefició a ciertos sectores industriales. Por un lado la producción militar aumentó 59% de lo planeado, así como la producción de calzado aumentó 60% en el mismo renglón, pero por otra parte, la producción de acero sólo creció el 5.8%, el cemento 3.6%, mientras la producción de azúcar en vez de aumentar disminuyó. Tal vez ejemplifique cuales eran las prioridades del plan en esta diatriba del peligro a adentrarse en la guerra (Nove, 1973: 268-269).

En lo concerniente a la agricultura, se dieron cambios trascendentes. Primeramente se les quitó a las familias que poseían muchas tierras una parte de ellas, al mismo tiempo que se implantó unos mínimos obligatorios de unidades de jornada laboral para campesinos físicamente útiles. En lo correspondiente a la ganadería, los propietarios de ganado en propiedad privada tuvieron que entregarle una mayor parte de sus excedentes al Estado, por causa de un descenso en los corrales colectivos, provocando que las familias tuvieran menos animales en su poder. En conclusión, los habitantes del campo tuvieron razones suficientes para quejarse; tenían más trabajo, menos pan, menos animales domésticos, demasiado poco dinero y reducción en el tamaño de sus parcelas (Nove, 1973: 270-273).

Por lo que respecta al trabajo asalariado, se tomaron medidas más profundas al absentismo, castigándolo con sanciones del código penal, con penas de hasta seis meses de trabajo forzado en su puesto laboral. Quien llegase tarde al trabajo con 20 minutos de retraso se le culpaba de absentismo, y la reincidencia era considerada como vagancia, con pena de prisión. Además, nadie podía abandonar su puesto de trabajo sí no es que era precedido por un permiso especial, aunado al alargamiento de la jornada laboral de siete a ocho horas. Todo esto en la predisposición a enfrentar prontamente una guerra, pero no se justificaba el trato de explotación que se les daba al obrero y más sí se estaba en la dictadura proletaria (Nove, 1973: 274).

Pero antes de seguir analizando la planificación, tenemos que recopilar las situaciones que devinieron de la intervención alemana en Rusia. Pues la amenaza nazi era patente en los deseos expansionistas de Alemania, y Stalin en su delirio paranoico, veía espionaje donde había oposición, encontraba traidores donde había crítica, mataba a contrarrevolucionarios donde había verdaderos comunistas; en vez de que la amenaza nazi produjera unión dentro del seno del partido comunista soviético, colocó a los delincuentes Estalinistas en una libertad catastrófica.

Algunos datos que nos ilustran sobre el desastre de la invasión Alemana y de la inmersión de la URSS en la guerra son las siguientes: en la retirada de los soviets, se abandonaron centros muy importantes y estratégicos para el desarrollo, se desmantelaron minas que producían el 63% del carbón; el 68% del lingote de hierro; el 58% del acero necesario para la industria; el 60% del aluminio; el 41% de las líneas férreas; el 84% de la producción de azúcar; el 38% de los cereales y el 60% de la producción de cerdos (Nove, 1973: 284). La Segunda Guerra Mundial produjo dentro de la Unión Soviética cerca veinte o veinticinco millones de personas muertas, las propiedades y tierras apropiadas por los ejércitos nazis que eran de gran productividad agrícola como industrial, quedaron arrasadas, sin embargo fueron recuperadas poco después de terminada la guerra; el espíritu socialista aún estaba dentro el pueblo soviético, que creían en el sueño comunistas sobre la imagen ensalzada de Stalin y el triunfo en la guerra.

Después de terminada el conflicto, el culto a la personalidad Estaliniana no cesó, las fotografías del líder eran difundidas como objetos religiosos por millones de personas, además de las innumerables calles, fabricas o cualquier espacio publico que era bautizado con el nombre del mítico jefe de la Revolución y defensor de la patria contra los terribles nazis. La participación o aprobación a cualquier sedición u oposición al Estado, mencionada en una plática privada o escrita en correspondencias personales, fue origen de una muerte segura y desconocida. El Ministerio del Interior y la Seguridad del Estado eran los encargados de silenciar las críticas que cualquier gobierno está expuesto a provocar, pero que en las condiciones soviéticas no estaban dispuestos a tolerar. Como es el caso de los inminentes cuestionamientos que la población rusa se hacía respecto al precario nivel de vida en el que subsistían en comparación a occidente, que era misérrimamente superior entre las clases obreras, aún y que el despegue económico en la URSS se volvía patente en las innumerables propagandas distribuidas, pero esto no era un reflejo en la calidad de vida de los ciudadanos.

Las tareas de la policías de Estado se concentraban en tratar de ocultar la imagen de occidente, y no era que en occidente las políticas obreras dieran como resultado una armónica relación trabajo-capital, sino que simplemente la puesta en practica de paradigmas benefactores eran escudo a la inminencia de nuevas revoluciones obreras. Sin embargo, había en la URSS serias restricciones de viajes y una raquítica comunicación con el exterior, provocando un aislamiento de la sociedad, en el cual los obreros sólo tuvieron la opción de aceptar las mentiras del aparato estaliniano.

Los logros científicos y tecnológicos que surgían en la URSS, fueron condecorados con grandes aspavientos nacionalista, gloriando los avances y las indudables bendiciones del

sistema socialista ruso, en contraposición del apocalíptico e inhumano trato capitalista e imperialista que proliferaba en forma de propaganda dentro de las fronteras soviéticas (Ellenstein, 1977: 140-178). Como observamos en gran parte de este recorrido histórico, la puesta en práctica de paradigmas marxistas eran pródicamente menores a los esperados, en cambio las políticas corrientes de cualquier gobierno totalitario fueron estándares.

El Cuarto Plan Quinquenal se realizó en 1946 y llegó a su término en 1950, pues se tuvo que abordar la planificación dentro de un ánimo de guerra y con la intención de reconstruir las zonas productivas que habían sido devastadas. Este plan de la posguerra tuvo como finalidad la de hacer resurgir la economía nacional, pero era evidente que el Estado soviético no disponía de los medios suficientes para poder realizar la reconstrucción ni desarrollar por consiguiente la industria pesada, así como tampoco era probable incrementar la producción de los artículos de consumo básico (Martínez Cortiña, 1971: 10)

Algunos datos que se pensaba superar con las ambiciones del nuevo plan fueron; saldar el déficit de 25 millones de personas sin hogar, también se pensaba nivelar la balanza de pagos por la deuda que la nación adquirió por el inconveniente de la guerra. Pero las tareas que se consideraban inmediatas eran en términos generales; la reconstrucción y reconversión. Es decir, se priorizaba reanudar el asenso industrial y agrícola que había sido demolido, pero esto tenía trágicamente preeminencia por avanzar, en contraposición de la reconstrucción de ciudades, pues la mayoría de las nuevas construcciones eran por lo general grandes fabricas al contrario de las viviendas que se necesitaban de manera desesperada (Nove, 1973: 305-314).

Es en el transcurso del Quinto Plan Quinquenal que acontece la muerte de Stalin. Éste inicia en 1952 y se da por concluido en 1955, sin embargo, es importante resaltar que es en este periodo que la producción se incrementó de manera notable, alcanzando en el último año de este plan una producción de bienes de equipo cuádruple a la registrada en 1940, y en los artículos de consumo se duplicó, aceptando como antecedente a comparar la situación anterior a la segunda guerra mundial (Martínez Cortiña, 1971: 11).

Las crecientes tensiones sobre una guerra de las dos superpotencias, hizo incrementar el gasto destinado a las fuerzas armadas, estos costos crecerían año con año. Se tuvo contemplado en este plan hacer crecer a la industria en un 70% en los cinco años, la renta nacional debía aumentar en un 60% y los salarios reales en un 35%, más o menos en concordancia con el crecimiento de las rentas de los campesinos que se tenía planificado crecerían un 40%. Otros datos del presupuestado crecimiento del país son: la producción agrícola en lo que respecta a cereales crecería entre un 40% y un 50%, la producción de carne entre un 80% o 90%, y el de la leche en máximos de 90%, pero estos máximos esperados no dieron frutos sí no hasta después de la muerte de Stalin, es por eso que no se vuelve indispensable hablar de ellos ahora. Lo que hay que decir es que no hubo grandes cambios en estos últimos meses del Estalinismo, sí después de su muerte (Nove, 1973: 339-341).

Pero antes de terminar de hablar sobre la planificación Estalinistas, es necesario dilucidar como es que se manufacturaba la planificación y cuales eran sus notables características.

Una de estas particularidades, radicaba en que la autoridad suprema en materia económica y por ende en la planificación, era ejecutada por el Buró Político del Partido, en constante colaboración con el gobierno y el órgano central de la planificación, que autorizaban las prioridades del plan durante el estalinismo. En contraste, el papel del Soviet Supremo fue sólo decorativo, pues su tarea se limitaba a aprobar el plan global en forma definitiva. Aunado, a que los que se encargaban de que dicho plan fuera aplicado por las empresas, resultaban ser los organismos que tutelaban las ramas de la industria y que eran dependientes del poder central (Marczewski, 1979: 53).

A la aplicación del plan se devenían en muchas maquinaciones autoritarias para hacer valer la planificación como era prevista, para tales casos se utilizaban filtros y controles tanto a las fabricas industriales como en los organismos agrícolas e industriales. El primer control, como ya la mencionamos, era aplicado por los tutelajes de las autoridades en las ramas industriales en turno, asegurándose que las empresas siguieran el funcionamiento y la ejecución prevista por el plan. En segundo lugar, los bancos fungían como control, pues eran los intermedios de los fondos de circulación de las empresas; antes de ejecutar cualquier operación, la banca verificaba de acuerdo con los objetivos y las normas del plan su sustentabilidad. El tercer control resultaba ser el sistema de los servicios fiscales que percibían los impuestos sobre las cifras de operaciones, concordándose con lo planificado. El cuarto control era aplicado por el Ministerio de Finanzas, que lo ejercía mediante un cuerpo de controladores especiales que verificaban en el lugar de trabajo las condiciones en las que se ejecutaba el plan dentro de las empresas. El quinto control se ejercía por el Ministerio del Control del Estado, teniendo por derecho el de inspeccionar, en todos los aspectos económicos, financieros y contables, el funcionamiento de la empresas, según un plan anual de control establecido. Y por último, el sexto control, se remitía a las células del partido, que tenían como deber el de vigilar las condiciones de las empresa y con ello garantizar la gestión en concordancia a lo planificado. Este proceso, rígido sin duda, era favorecedor para las metas propuestas, pero también era una maquinaria voraz expresada por un Estado autoritario que controlaba gran parte de las situaciones en las empresas estatales, y con ello frenaba la autogestión obrera y el espíritu progresista (Marczewski, 1979: 55).

Para muchos convencidos marxistas fuera de la URSS que oían el desprestigio por parte de los norteamericanos o europeos occidentales, acerca de las terribles condiciones de vida que se ocultaban tras las fronteras soviéticas, consideraban éstas como golpes de ciego ante la supremacía del Estado socialistas, que causaba pánico entre los círculos capitalista de entonces. Tal vez sí era verdad este desasosiego, pero en algunas ocasiones estas afirmaciones de los organismos burgueses describían la realidad. Finalmente el 5 de Marzo de 1953, Stalin muere, en forma controvertida, pues evidentemente por unos días se acalló su muerte. Su cuerpo fue moldeado con cera y puesto a un lado de Lenin, que también había recibido el mismo trato. El cuerpo de Stalin sólo duró ocho años allí, después las verdades se mostraron sin remordimientos, y la maquinaria soviética, ahora aplastaba al más sanguinario, neófito y paranoico dirigente (Ellenstein, 1977: 140-178), que a mi parecer condenó el movimiento revolucionario al autoritarismo.

Sin embargo, no se puede derrumbar esta noción socialista, o la planificación económica por personajes nefandos como Stalin, estos han existido dentro de cualquier régimen político, hasta en la propia democracia han proliferado. Lo que se tendría que hacer sin duda, es realizar un análisis concienzudo de la experiencia soviética, tanto de su maquinación autoritaria, y sobretodo, para nuestros fines, al hablar sobre la planificación sin ultrajes ideológicos que desenmascaren los tintes autoritarios que se retomaron de esta facultad económica. Pues se puede notar que la implementación de esta forma de dirigir la economía le rindió medianamente bien al experimento soviético, siempre teniendo en cuenta que esta práctica planificadora se vio acompañada de un terrorismo de Estado y una explotación de la clase trabajadora sin precedentes. Para sacar conclusiones acerca de los errores cometidos por la URSS, así como por sus dirigentes, es indispensable aproximarnos a la mediocridad con que las teorías marxistas fueron puestas práctica por estos ensayos. Pero tampoco es conveniente encerrarnos en la descalificación que opacaría cualquier estudio serio sobre las cuestiones soviéticas de la era estaliniana, que más tarde compararemos con otros ensayos planificadores.

### **2.2.3 Planificación en los países de Europa Oriental.**

La planificación económica de esta parte del mundo estuvo influenciada por la manera soviética de diseñar este instrumento de política económica, y con las condicionantes que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial. Pero una vez que los partidos comunistas de Europa del Este se hicieron con el poder estatal, la dirección de los mismos se vio sometida por factores coyunturales en el ámbito nacional e internacional; estas tendencias se plasman en los planes que se dispusieron a realizar como forma intrínseca de ejercer las políticas económicas en estos regímenes.

En el trascurso de estos cambios, se acontecieron sucesos que sin duda marcaron las cuestiones económicas desde el fondo. Tales son los casos de la salida de Yugoslavia del espectro supremo de los soviéticos en 1948, o tal vez la muerte del propio Stalin que sucedió en 1953 y que derrumbó prácticas que se hacían extensivas a toda el área de influencia soviética, o en mayor medida la disputa entre rusos y chinos en 1960 y que les otorgó mayor libertad a los países comunistas de Europa oriental, o tal vez la ocupación de Checoslovaquia en 1968, despertando críticas y reticencias en los pensadores socialista contemporáneos. Pero cualquiera de estos factores que hayan sido causas de paradigmas diferentes en cuestiones de la planificación económica a la establecida por los soviéticos, resulta de nuestra total atención, pues presentan nuevas postulaciones a la predominante.

El principal interés de los gobiernos comunistas de Europa Oriental, al igual que los del propio Stalin en los inicios del experimento socialista; era el de industrializar al país para ponerlo en igualdad de circunstancias en comparación a occidente. Sin embargo, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades se concentraban en reorganizar y reconstruir las localidades productivas e industriales para utilizarlas conforme al desarrollo regional propio. Al mismo tiempo, con el fin de la guerra, las ideas socializantes y la

influencia de la URSS se extendieron por otros territorios. En tales casos, la ocupación por el ejército soviético de Checoslovaquia y Polonia, compactó a estos nuevos territorios a la zona de influencia soviética, al igual que la Alemania Oriental, y los países cobeligerantes del Eje; Bulgaria, Hungría y Rumania. Países que adoptaron el modelo socialista seguidos por Albania y Yugoslavia que se adhirieron en guerras civiles posteriores (Kaser, 1970: 19).

De estos países, el primero que adoptó a la planificación central como arma de desarrollo fue Yugoslavia, además que reprodujo, no sólo Yugoslavia, sino todo el bloque socialista, los patrones de nacionalizar la industria y aplicar planes quinquenales, mas estos utensilios soviéticos pronto fueron desestimados por la propia Yugoslavia, ya que aconteció la exclusión del partido comunista yugoslavo del instrumento de organización de los países socialistas internaciones, con gran injerencia soviética sobre la dirección de este organismo. Provocando por esta coyuntura un desfase en las previsiones planificadas de Yugoslavia, al prohibírsele el comercio de los demás países socialistas. Por tanto, pronto Yugoslavia abandonó las imitaciones soviéticas de la planificación y formuló las propias (Kaser, 1970: 20).

Es así que Yugoslavia no siguió formando parte de la influencia totalizadora soviética, pero continuó con su idea planificadora. Algunos instrumentos son de importancia como; la autogestión obrera, la planificación centralizada limitada a las magnitudes macroeconómicas y en tercer lugar, un mercado resultante, en principio, libre de la intervención del Estado, sólo bajo la forma de reglamentos generales y medidas clásicas de política económica. Pero estas acciones no eran secundadas por un gran repunte económico, en gran medida obra de la supresión del comercio con las demás naciones socialistas (Marczewski, 1979: 116)

Rumania en cambio, si transitó en el carril soviético y formó parte de los países que utilizaron no sólo la planificación, sino que adoptaron métodos para formular esta planificación. Junto con Bulgaria y Checoslovaquia, formaron consejos económicos que se integraron por expertos, y que junto con el órgano conjunto del Comité Central del Partido y del Consejo del Estado, tomaron las decisiones sobre los contenidos que debían de contener la planificación (Kaser, 1970: 43).

Después de la reforma soviética con la caída de Stalin y de la purga de las ideas estalinianas, la reforma rumana se concentró en la descentralización de las decisiones. Aunado a esto, se sugirió que los precios continuaran siendo fijados por la administración, pero en adelante tendrían que ser establecidos conforme al principio del costo de la producción y para ciertos productos el costo del mercado mundial. Aún así los precios al por menor eran fijados por el plan central (Marczewski, 1979: 87-88).

Pero en lo que respecta a los órganos de planificación y control en los países socialistas de Europa del Este, estos fueron originados conforme a un complejo entramado de funciones y controles. Como ya lo dijimos, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, son algunas naciones

que se decantaron por los consejos económicos, pero hay otras naciones, como la República Democrática de Alemania (RDA) y Polonia que aunque también sustentaron estos órganos de control, terminaron disolviéndolos a mediados de los años sesenta. En todos los casos fue similar a la optativa soviética de elegir una Comisión Estatal de Planificación, focalizándose en un órgano asesor de los Consejos de Ministerio, teniendo una actuación trascendental en funciones no sólo de consultoría sino ejecutivas. En algunos casos como el húngaro y el rumano, se limitaron las funciones de estas oficinas, pues en 1968 se les retiraron las facultades ejecutivas a las comisiones de planeación, y en 1969, el comité de planificación en Rumania, sólo tenía autorizado proponer proyectos o planes a los Ministerios (Kaser, 1970: 43).

En la mayoría de casos de los países del Este de Europa, su principal agente de control resultaba ser el sistema bancario. El banco daba cuenta de lo movimientos planificados de bienes y servicios sobre los agentes industriales. El control directo sobre los movimientos de las industrias se ejercía por el sistema de suministros, tanto de técnica como de materias primas. Principalmente este control estaba originado por la Comisión del propio Plan, pero en Bulgaria, la RDA y Hungría, mantuvieron otro tipo de control, como por ejemplo, una agencia gubernamental que realizaba una especie de inspección de los obreros y campesinos, cuya forma de control se realizaba para supervisar los gastos y activos de las empresas (Kaser, 1970: 44-45).

Polonia fue el primero que se desvió del modelo soviético en cuanto a los controles sobre la aplicación de los planes en 1956. Pues reemplazó su Ministerio de Control Estatal, por una Cámara Suprema de Control, colocada bajo la autoridad del parlamento. Semejante condicionante se impulsó en Rumania en 1968, cuando el Consejo Económico nombrado por el Parlamento a través del Consejo de Estado, se hizo cargo de los controles estatales con referencia al plan propuesto. Hungría suprimió el Ministerio de Control del Estado en 1957, estableciendo por ello un Comité Central de Supervisión Popular, que se dedicaba a investigar casos concretos y sus funciones se redujeron considerablemente (Kaser, 1970: 45)

La periodización del plan durante los primeros años de la planificación central, se agrupan en reconocer tres optativas como las normales; de largo plazo que abarcaban unos quince o veinte años, de mediano plazo que generalmente se referían a 5 años y los planes operativos trimestrales, que terminaban por ser una fracción del plan anual, que eran los que seguían las empresas y que como consecuencia se tenían que modificar en cortos lapsos de tiempo. En los países de Europa del Este se aplicaron en distintos momentos, pero la mayoría de los países optaron por planes de un año con referencia a las empresas, sin embargo, un ejemplo de las divergencia graduales de cada país es el caso de Polonia, adonde los indicadores del plan del año se les tenían que añadir los del año subsecuente, en el que los objetivos de gasto se trazaban también para el año siguiente del ejercicio presupuestario, es decir, prácticamente se planificaba para dos años. En Hungría, las cifras esperadas para el año próximo se comunicaban a las empresas cuando se aprobaba el plan anual. Es en Hungría y en Checoslovaquia que la función de la planificación estuvo

concebida para el mediano plazo, dentro del cual se formularon las medidas y prioridades a corto plazo. Es ahí mismo, en Hungría, donde se elaboró un plan quinquenal, el cuarto plan de 1971 a 1975, en el que se confeccionó un modelo a dos niveles, tanto a nivel nacional como a nivel de rama, que resultaron ser los más complicados de toda Europa del Este (Kaser, 1970: 60).

Cuando dieron comienzo los planes a mediano plazo, se condujeron fácilmente por la vereda de la Unión Soviética, dándole prioridad a los diseños y necesidades de los soviéticos; incluso, proporcionándole mayor importancia al plan soviético, que al de los países que orbitaban alrededor suyo. El proyecto del plan en la mayoría de las naciones de Europa del Este no estaba abierto a discusión a una opinión pública informada o una sociedad civil no estatizada, y su aprobación parlamentaria era una simple formalidad burocrática. El racionamiento al consumo, fue general en los primeros planes a mediano plazo, y el desarme de los obreros por vía del control de los sindicatos facilitó la adopción de una política que elevó la tasa de inversión para la defensa a costa de la depresión de los salarios reales. Finalmente, eran sólo las necesidades de la Unión Soviética las que se tenían que cubrir y los países que orbitaban a su alrededor solamente podían alinearse a las directrices impuestas ya de antemano. Así fue como se desarrollan los monocultivos en algunas zonas, o la proliferación de industrias pesadas en plena conveniencia con los soviéticos (Kaser, 1970: 70)

La práctica habitual para la elaboración del plan en estos países pasaba por los Ministerios y las Asociaciones gremiales de cada rama de la producción, que en contubernio realizaban planes anuales y trimestrales para las empresas. En todos los casos las negociaciones se veían acompañadas de objetivos que se compatibilizaran con los planes sectoriales y con las mismas unidades administrativas. Pero en algunos lugares se trató de estimular la planificación desde abajo, esto es, que las empresas fueran las originarias del plan con propuestas independientes. Tales fueron los ejemplos de Checoslovaquia, que propuso un contra-plan en 1950, al igual que el de Polonia introduciéndolo en 1968. Ambos casos fueron planes anuales que se conglomeraron en una planificación a mediano plazo. Funcionaban siguiendo algunas directrices impuestas por parte de las Comisión Estatales de Planificación, a las cuales las asociaciones industriales se debían de adecuar formulando propuestas, al mismo tiempo que se utilizaban como criterios a la hora de recibir las respuestas. Pero estos intentos no fructificaron mayormente, porque las empresas estaban acostumbradas al modelo anterior y les costó trabajo formular ellos solos sus propuestas, al mismo tiempo que sabían que las comisiones eran los encargados de decidir en cualquier caso, y decidirían a conveniencia del Estado (Kaser, 1970: 77).

Las proyecciones de las planificaciones económicas en cualquier caso han sido confusas y complicadas, mayor es esta complicación cuando se depende de las decisiones de individualidades subjetivas para ejecutar estas aproximaciones. Es así que por ejemplo, el plan para la mano de obra en Polonia en 1946 se sobrecumplió en un tercio, y en 1955 en el marco del plan quinquenal se sobrecumplió en dos tercios, los pagos por salarios fueron superiores en un 34% a los del plan. Esta falta de compatibilidad con el plan se vio

igualmente reforzada en la industria. El volumen de los planificado en 1956 fue más que triplicado en dos años, en los bienes de consumo se superó en un 48%. El caso de estas variaciones tan evidentes se debía principalmente al desconocimiento general de lo esbozado. Las economías demostraban un grado muy alto de complejidad por su acelerado crecimiento, al mismo tiempo que el volumen de los objetivos aumentaba con la misma rapidez, aunado todo a la utilización de un obsoleto equipo de planificación que no preveía los cambiantes factores que se desarrollaban. El caso anterior de Polonia fue extremo, pero en todos los casos se hubo configurado estas disimilitudes. Entre 1950 y 1957 la producción prevista por el plan aumentó en Albania en un 10.6 veces; en Bulgaria un 8.8 veces; en Checoslovaquia un 4.1 veces, y así en la mayoría de los países de Europa Oriental (Kaser, 1970: 88-89).

Los **salarios** cumplen en una economía planificada muchas variantes; por una parte corresponden como dividendos del producto planificado en forma de consumo para los trabajadores, y por otra se relaciona enormemente con la mano de obra necesitada y ofertada. En todos los casos, los salarios estuvieron en contubernio con la estructura del plan, pues se establecieron en consonancia con lo esencia, la dificultad y las exigencias del trabajo remunerado. Pero los esquemas variaron conforme al país socialista. Por ejemplo, en Rumania se implantó en 1949 un sistema de salarios, que comprendía la categoría de la industria, fijando para ello un salario base, que se correspondían a su vez con ocho categorías de capacidad y habilidad; a estos se sumaban otros tres coeficientes tomando en cuenta la relación, tamaño, importancia y grado del equipo técnico de la empresa. Esta correlación se transformó en atenuante para la clase obrera, entendiendo que la sumisión de los sindicatos como fuerza de organización para el respeto al poder adquisitivo de los salarios se volvió nula. La puesta en práctica de reajustes propios de una economía de mercado, despertó en las ramas productivas menos favorecidas por el Estado una oposición. Otros países como Hungría en 1964, Checoslovaquia en 1968 y Bulgaria en 1969, reformaron sus sistemas de salarios para favorecer los sectores orientados a la exportación y a los sectores de bienes de consumo. Sin embargo, en ningún país de Europa Oriental los salarios consiguieron un equilibrio en la oferta y la demanda por oficios o ramas de la industria (Kaser, 1970: 100-101)

La determinación de los **precios** en una economía planificada es de vital importancia, pues organiza los niveles de producción con los factores mismos de producción, esto asociado en algunos casos con la intervención de un mercado negro en la sociedad. En los países orientales socialistas los precios estaban organizados por Comités Estatales de Precios que se componían por pocos burócratas de total anonimato en la sociedad, pero de una inmensa distinción sí se entiende el carácter de la determinación de los precios. Trataron estos comités de establecer niveles de precios concordados con el fin de equilibrar la oferta y demanda de las materias primas y de otros bienes de producción. Pero la complicación se derivaba en la puesta en práctica de los planes a mediano plazo, en los cuales la aplicación de modelos matemáticos y la reciente elaboración de medios electrónicos, resultaban insuficientes para abarcar la compleja situación económica de los precios. Además, que la intromisión de decisiones jerárquicas modificaban el rumbo de ciertas industrias,

desordenando el equilibrio propenso a esto. Los aperos con que estos comités contaron para colocar el precio justo fueron variados; desde seguir las directrices del marxismo clásico, en el que explicaban el valor de uso como un valor determinado por la demanda; otros por su parte intentaron excluir este valor y apegarse a los costes propios de la producción. Otro sistema de establecimientos de precios se fundaba por la fórmula de “precios de producción”, que relacionaba entre sí los beneficios de los activos de capital empleados en la producción, este paradigma fue utilizado en la reforma húngara de 1968. Otra variante fue el “modelo de dos canales” empleado en Checoslovaquia en 1967, que calculaba el beneficio como la suma de las proporciones diferenciadas de capital y salarios. En todo caso, Bulgaria, Checoslovaquia y Hungría, buscaron la determinación de los precios, tanto por el reflejo de las relaciones de precios extranjeros como por la relación de mercado entre las propias empresas, asegurándose que las condiciones de demanda penetraran en la formación y consideración de los precios, colocando una distinción entre los precios fijos y los que tendrían que variar sometidos a un tope, en contraste a los que fluctuaban libres (Kaser, 1970: 102-110).

Una de las cosas mayormente diferentes de las economías planificadas de Europa del Este en comparación con los de la URSS, era el carácter de la asociación industrial. Pues mientras que en la URSS no se preveían intermediarios entre la autoridad central y las empresas, en los países socialistas orientales, se relacionaron las asociaciones industriales con el Ministerio, respecto a los intereses de las propias empresas. Es decir, en Polonia por ejemplo, durante las negociaciones de los objetivos, las asociaciones industriales tomaban partido por las empresas, pero cuando las metas ya se habían impuesto, las asociaciones, como medios de control de las empresas se volvían antagónicas. En muchos casos, la búsqueda de reducir los objetivos impugnados por las empresas, fueron aceptadas por los Ministerios Industriales. En Bulgaria, el control de los Ministerios de la Industria fluctuaba dependiendo de las ramas en las que ésta se dirigiera. Como un ejemplo, la industria farmacéutica tenía una rigidez en sus objetivos por su exención para el mercado interno, mientras que la industria alimentaria de exportación tuvo menores controles burocráticos. La asociación industrial rumana sí establecía metas imperativas para sus empresas, pero estas metas provenían de las propias empresas al formular sus objetivos, que sin duda formaron parte de los indicadores a la hora de constituir sus obligaciones (Kaser, 1970: 111-116).

En los países de Europa del Este desde que se implantó el socialismo, se intentó a sí mismo, integrar el sistema planificador, aceptando la idea de que las **metas de las empresas** socialistas diferían en mucho de las metas empresariales occidentales, pues en las socialistas, lo que se intentaba era generar valor de uso marxistas al contrario del valor de cambio, es decir, se buscaba que la producción de mercancías sirviera sólo para satisfacer necesidades, sin buscar otro beneficio. Estas empresas estatales, en comparación de nuevo con las capitalistas, tenían autoridad sobre un reducido número de sus actividades, generando una incertidumbre mayor en sus acciones. En todo caso, es factible hablar del desempeño de la planificación de los países socialistas de Europa oriental, siempre con referencia a la URSS, pues éste era el verdadero promotor de las actividades, así como el

interlocutor esencial de los países periféricos. En todos los casos los supuestos planificadores estuvieron establecidos hasta el derrumbamiento del bloque socialista, y sus políticas económicas acompañaron al experimento soviético en una misma dirección. Con algunas disidencias y mayores diferencias programáticas, los países del Este intentaron surgir como la mejor opción al modelo liberal, pero en todos los casos la decadencia del modelo impuesto por los soviéticos socavaría hacia sus propias deficiencias.

#### **2.2.4 Última etapa de la planificación soviética.**

Con la muerte de Stalin acontece un interregno dirigido por Malenkov, pues había sido dirigente prominente del partido, además que formaba parte, a la muerte de Stalin, de un triunvirato con Molotov y Beria. Sin embargo, fue superado por Jruschov, que ya para marzo de 1953 detentaba las partes más importantes de las Secretarías del. En contraste, Malenkov participó en el consejo de Ministros y ejercía su influencia en la política económica desde sus aportaciones en la reformas de 1953, en las cuales promovió una rebaja en los precios en los artículos de consumo, además de que habló de una reducción a los impuestos agrícolas y de una nueva política industrial para favorecer a la producción de los bienes de consumo por encima de la poderosa industria pesada. Ante estas propuestas, se intentó crear planes acelerados en 1953, que rebasaran las previsiones del plan quinquenal, en los cuales anunciaron nuevos objetivos ambiciosos que abarcaron una amplia gama de artículos. Estos planes que originó Malenkov, fueron excesivamente ambiciosos, tanto que muy pronto se discontinuaron tras la caída de Malenkov de cualquier dirigencia en el partido y en el gobierno. Su dimisión se dio por la creciente tensión con Jruschov ante sus sugerencias de priorizar la industria de consumo sobre la pesada que era la más relevante, el caso es que dimite en 1955 y queda el poder político y económico en manos de Jruschov.

En su conjunto las distintas reformas de Jruschov se presentaron en el XX Congreso del partido, aprobando en febrero de 1956 el Sexto Plan Quinquenal que tuvo como uno de sus objetivos más llamativos, el que para 1960 se obtuviera una cosecha de 180 millones de toneladas de cereales. En 1957 se inició una campaña que se concentró en alcanzar a los Estados Unidos en la producción de carne, leche y mantequilla, lo cual, en el caso de la carne, era triplicar la producción estándar soviética y en los otros dos productos, significaba una producción inmensa a la habitual (Nove, 1973: 356).

Jrushov utilizó este poder político para llevar a cabo cambios y medidas importantes en el ámbito agrícola, ampliando los poderes de las granjas colectivas. Este plan modificaría las obligaciones de esta rama de la producción agrícola; ya no se entregaría cierta parte de la producción al Estado, como se venía haciendo, sino que se entregaría la producción de una extensión de tierra trabajada que se determinaría entre las dos partes; en lo respectivo a la cuestión ganadera, se acordó que se enviarían los recursos conforme a lo que acordaran los *Koljoses* unilateralmente.

Pero estas medidas se tornaron contraproducentes, pues ante la imperiosa necesidad de alentar la producción de los alimentos, se tomó la decisión de transformar los *Koljoses* en granjas del Estado. Esto tenía su origen en el intento de centralizar la producción agrícola conforme a los intereses concebidos desde Estado. En algunos casos, estas mutaciones se debían a la devaluación de los *Koljoses*, débiles económicamente, o a los intereses de los secretarios locales del partido, que les resultaba más lucrativo obtener recursos para la sustentación de las granjas estatales, pues les enviaban directamente a ellos los recursos para la manutención de estas granjas, que solamente supervisar los campos colectivizados (Nove, 1973: 357-362).

En este plan se originó una modificación a la tradición estaliniana, pues en contraste, se intentó conseguir interlocutores para establecer los objetivos de los productores de las materias primas, además que se dio la inclusión de los sindicatos en las discusiones de las propuestas de objetivos a cumplir por las empresas.

El comité de planificación de la URSS se vio sometido a una separación durante estas reformas alentadas por Jruschov. Por un lado se agrupó al Comité Estatal para la Planificación a largo plazo, y por otro se conjuntó a la Comisión Económica Estatal para la planificación corriente. Esta separación de funciones derivó en la intención de hacer compatibles los planes a largo y a corto plazo, que sin embargo, no contribuyó en nada para asegurar la compatibilidad de la planeación en su conjunto.

En este plan se contempló las decisiones de crear una bases siderúrgica en Kazajistán y en Siberia, que se planificaba pudiera producir de 15 a 20 millones de toneladas de lingotes de hierro en cinco años.

En la presentación del plan se viviría la denuncia de Jruschov sobre las calamidades acaecidas en el periodo de Stalin, que entre sus razones para expresarlo en ese momento, era sobretodo su intención de romper con los hábitos de los burócratas que seguían perjudicando a la administración económica del país.

Es sin duda relevante que este sexto plan quinquenal se haya abandonado con apenas un año de su puesta en practica. Los objetivos impuestos se contuvieron para revisarlos, mas nunca más se volvieron poner en circulación. Esto acción a consecuencia de una reunión del comité central en diciembre de 1956, en el cual decidieron que el plan estaba desequilibrado, que existían tensiones y se presentaban defectos en la concepción del mismo. Asegurando que el programa de inversiones del plan era imposible de llevarlo a la práctica por la no disposición de los medios materiales para hacerlo factible en tiempo y forma, aunque algunos señalaron posteriormente que las circunstancias políticas determinaron en su conjunto desechar el programa (Nove, 1973: 363).

Este fallido plan evidenció otro problema en el cause de la planificación organizacional. Jruschov tenía la idea arraigada de atacar la existencia de las asociaciones Ministeriales que se habían convertido en verdaderos imperios en su función específica dentro de las

ramas de la producción. Su deficiencia, decían los que apoyaban esta acometida, se debía a la descoordinación mutua, operando Jruschov para modificar su desempeño; trasformando estos Ministerios dedicados a la economía, en estructuras regionales coordinadas con el comité de planificación a largo plazo. Estas medidas en parte se originaron para atacar a sus opositores de la vieja guardia estaliniana, y también para intentar coordinar a la planificación en regiones, pues la planeación se veían dificultadas por el hecho de que las decisiones de todas las empresas estaban subordinadas desde Moscú, aceptando las decisiones de Ministerio sin mucha vinculación con las situaciones regionales y lejanas de las empresas (Nove; 1973: 364).

El desajuste del sexto plan quinquenal se trató de resarcir con la aprobación del primer plan de siete años, de 1959 a 1965. Las razones de estos se debían en parte al descubrimiento de nuevos recursos minerales, alentados por la nueva participación más activa en la planificación por parte de regiones concretizadas con mayor poder en sus recursos.

Los principales atractivos del nuevo plan se ajustaban a un incremento considerable en las inversiones al proceso de producción de químicos y combustibles no sólidos, y por un mayor presupuesto a las regiones orientales, con cerca 40 % del total. Pero esto no fue suficiente para Jruschov, pues previó modestas las metas, y temporalmente anunciaba enmiendas que notificaban una mayor producción a la objetivada en un principio (Nove, 1973: 374).

Pero su reforma de otorgarle mayores poderes a las regiones para rectificar su planificación local, resultó ser un desastre. Pues el sentido de las decisiones en su conjunto eran las mismas, y el incentivo de tomar en cuenta las directrices de las empresas tornaronse por ser más discrecional. En cambio, la abolición de los Ministerios que controlaban a cada rama de la producción terminaron por ser fundamentales, pues la planificación de cada región era sólo ideada y llevada en ejecución por ellos mismos y en discordancia con las demás regiones, a menos que se hiciera una interlocución desde el centro, cosa que se buscaba erradicar desde un principio, en todo caso, lo único que se logró con esta propuesta, fue el aislar a las regiones, desarticular a la producción nacional y aletargar el decrecimiento. Lo que se aplicó para remediar la situación, fue atender desde el centro la distribución de los productos, que tuvo que ser reforzada en el trascurso del plan, para evitar mayores confusiones por la desorganización de las regiones entre ellas. Pero esta distribución sólo podía ser ejecutada en la búsqueda de equilibrar la producción, con lo que de nuevo se regresó a las decisiones centralizadas. Las regiones solamente buscaron el beneficio de sus propias comunidades y los fondos para inversión que fueron manejados por los funcionarios, eran desviados para las necesidades locales. Esta forma de organización se fue desintegrando al paso que las empresas se organizaban como podían, pues las decisiones eran fiscalizadas por varias vías; por los planificadores, por los que les entregaban los suministros, por los que se les respondía de la producción, etc. Los lazos informales mantuvieron la situación estable, pero estaban fuera de toda reglamentación que normara su desempeño (Nove, 1973: 379-381).

Los objetivos a grandes rasgos que se establecieron en este plan de 1959 a 1965 fueron el de mejorar la distribución del ingreso y lograr un crecimiento territorialmente equilibrado, para esto como ya vimos se implementó en concordancia con la transformación agrícola, utilizando como estrategias primarias, la de mantener una fuerte expansión económica, como se había realizado en los planes anteriores, y la de mantener los equilibrios logrados, tanto políticos como económicos. En cambio, se dio un gran esfuerzo por promover la investigación científica y técnica, sumado a la mejora de los servicios colectivos sociales. Los instrumentos para concretar estos postulados se concentraron en los programas de inversiones definidos por territorios específicos, como se notó en esta reforma, y en programas de inversión en los sectores sociales; salud, educación, recreación y vivienda. Por el análisis de la planificación, se pueden dilucidar ciertos cambios; primero, que se reemplazó el sistema de cuentas de 1951, por uno más eficaz de insumo producto que comprendía 65 ramas de producción definidas en 1956. Además que se elaboró una matriz de operaciones financieras dentro del Estado (Arana Aguilar, 1990: 109).

Las consecuencias de este plan fueron muy diversas. Primeramente los Comités de Planificación se dividieron y se concentraron en ramas específicas, como los Comités de Planificación dedicados a la inversión, a la puesta en vigencia de precios, a la colocación y búsqueda de mano de obra, a la oferta de mercancías, etc., que complicaban la correspondencia de todo el plan en su conjunto. Sumado a que la división de autoridad entre el Comité Central del Partido, el Comité de Planificación y los organismos regionales del partido terminaron por acentuar las tensiones y a hacer de los planes una contrariedad enorme.

En la época de Stalin se soportaban estas situaciones por la permanente puesta en práctica de proyectos que alentaban a la industria pesada por sobre las demás, haciendo que no se notarán tanto estas disconformidades. Pero con sus sucesores cambio la situación, pues cambiaron las prioridades. Ahora la industria, al igual que la vivienda, y los bienes de consumos, etc., se modificaron y se convirtieron en prioridades. La tarea de la planificación engendró serias complicaciones, pues las prioridades se diluían o multiplicaban. Los consumidores o productores que requerían de una mayor infraestructura en suministros y artículos, no consumían lo que se hacía de mala calidad o inservibles por su excesiva producción, pero el conflicto estaba integrado en la génesis de la planificación en todos los sentidos. Pues ni la demanda, ni de los consumidores, ni de las empresas estaba sujeta a priorizarse, la única decisión y necesidad prioritaria era la proveniente de los líderes que realizaban proyectos de inversión a gran escala que no eran una solución (Nove, 1973: 379).

Esta situación imperante se buscó resarcir con intentos como el de satisfacer demandas del usuario modificando la consecución de los objetivos; no basándose puramente en las relaciones cuantitativa, sino cualitativas. Se utilizaron nuevos indicadores del valor añadido, pero cada uno de estos indicadores tenía sus propias distorsiones. Así por ejemplo, la búsqueda de reducción de costos no era compatible con la búsqueda de mejor

calidad, y de esta manera en la mayoría de los casos la aglomeración de indicadores, daba por consecuencia la oposición de los mismos. Al mismo tiempo, la acumulación de partidas y sub partidas asignadas en la planificación y en responsabilidad del planificador, llevaba consigo a un constante yerro y retraso esperado. Conjuntamente, la no inserción de un artículo determinado en el plan ocasionaba un desajuste, pues no se producía más y pesaba sobre la carga de los consumidores que no hallaban donde encontrarle (Nove, 1973: 380).

Con Stalin estas situaciones se corregían imponiendo tareas específicas a ciertas comunidades autoritariamente, pero ya con los nuevos líderes resurgió una conciencia de la necesidad de ocupar eficazmente los recursos, incluida la mano de obra. Provocando en los economistas y en los planificadores una idea sobre como mejorar los criterios de producción y la asignación de recursos, entregándole mayor poder de decisión a las empresas (Nove, 1973: 380).

En todo caso, lo que comprobó es que la regionalización del plan no fue la más acertada para hacer de la planificación un método que conglomerara las decisiones específicas de las provincias. En primer lugar, porque los rasgos esenciales del sistema no se modificaron mayormente, en el sentido de que el plan era el “único criterio operacional efectivo” y éste se convertía en la única dirección que se estaba obligado a seguir. Por otra parte, la desaparición de los Ministerios, que eran foco de burocratismo y disidencia, desarticuló la cadena de mando (Nove, 1973: 381).

Las deficiencias se acumulaban en la concepción de la planificación presente, así es que Jruschov, haciendo cambios en la administración, complicó aún más la situación y creó más confusión en el nuevo proceso de re-centralizar. Los nuevos comités eran idénticos en nombres de los desaparecidos, pero carecerían de autoridad ejecutiva, además las empresas no estaban debidamente subordinadas a estos comités, es decir, asesoraban e incentivaban, pero no tenían autoridad de mando sobre ellos. En contraste, los comités regionales tenían graves problemas de ejecución incluyendo el suministro de las materias primas. En 1962 se decidió que el Comité Central se dedicará a planificar a largo plazo, mientras que el otro instrumento de planificación regional se encargaría de llevarlo a cabo a mediano plazo. Posteriormente, se volvió a demostrar la fallida tendencia, incurriendo en paralelismo entre las dos instancias, formándose, para evitar esta dualidad, un subcoordinador de los coordinadores, pero tuvo una corta vida que igualmente fue errada. En 1963 se fusionaron algunos comités regionales de planificación, reduciendo de 100 a 47, con supresión de facultades ya otorgadas como la del sector de la construcción, sin embargo, ganaron la dirección de industria local, que ahora dependía de los comités de planificación en vez de la organización local del Estado, conocidos como los *soviets*. Estas constantes modificaciones produjeron una desorganización continua, pues nadie sabía de quien dependía, ni cuál era su competencia específica (Nove, 1973: 382).

Jruschov presionó a los planificadores tratando de que aprobaran un programa de inversiones en la industria química que ponía en peligro la estabilidad de toda la economía.

En general los objetivos del plan que se pretendían fueron abandonados por ser exageradamente optimistas y desproporcionados con la realidad. Jruschov fue destituido en 1964 por sus errores constantes en la política económica del país. Sus campañas por demás ambiciosas y sus organizaciones que confundían aún más, fueron la causa en especial de su caída (Nove, 1973: 388-391).

Su dimisión fue obligada por un grupo de dirigentes soviéticos del partido, por costumbre se formó un triunvirato compuesto por Mikoyan y más tarde Podgony en la presidencia, Kossyguin como primer Ministro y Brezhnev como secretario general del partido. Pero el aparato burocrático de nuevo le sirvió al dirigente del partido para imponerse como el más poderoso y el que a la postre tomaría las decisiones más importantes con respecto a la situación económica. Brezhnev representaba el centro entre dos propuestas sugeridas al interior de la Unión Soviética; entre los que intentaban transitar más rápido hacía el comunismo y quienes deseaban liberalizar un tanto la economía y permitir ciertas libertades comerciales. Por tanto, su función debía compatibilizar estos dos principios, pues las propuestas del grupo moderado a la que pertenecía Brezhnev tenía postulados más bien escuetos y sin ningún apego a estos, en contraste, contaban con una muy buena organización dentro de la cúpula dirigente que formaba una unidad entre los dos polos ideológicos dentro del partido (Facio V., 2003: 20).

En la segunda mitad de la década de los sesenta, se impulsó desde la política económica soviética un nuevo matiz modernizador, el cual favoreció con reformas económicas a los sectores medios de la sociedad. Lo que se pretendía con estas reformas, era sobretodo racionalizar la vida interna y las relaciones exteriores de la URSS. En lo político fueron años en que se liberalizó un tanto el sistema y se permitió el desarrollo de discusiones sobre temas de gran interés político como económico (Facio V., 2003; 21). Pero en lo referente a la planificación se retrocedió en la regionalización y se instaurarían nuevas formas de organización dentro de las ramas industriales, además que se reproduciría una centralización administrativa desde Moscú, que fortaleció a la planificación nacional. Se creyó conveniente iniciar un proceso liberalizador en la gestión estatal de las empresas, adonde se intentó dar iniciativa a los gerentes como parte de aumentar la tecnificación y los criterios de perfeccionamiento de la producción. Esto se llevaría a cabo en un territorio yermo, pues no existía ningún estímulo económico directo para que los gerentes de las fábricas desarrollasen propuestas para crear apremios en la gestión de directivos y técnicos.

Así también, se tomó conciencia del problema que es constante en todos los periodos de planificación quinquenales, referente al desajuste entre la producción y el mercado. Se buscó para resolver este inconveniente que los directores de los establecimientos y las fábricas tuvieran un margen de maniobra que permitiera modificar la producción, ajustándola a la posible demanda, en vez de sujetarla reciamente al plan establecido. Existieron ensayos que se debilitaban, pues se dependía de la utilidad que las empresas pudieran obtener por los precios que el artículo tuviera al comerciarse. Esto ocasionó un desajuste aun mayor, pues demostró una gran fisura en el modelo, ya que la gestión de la actividad de la producción debía asociarse con una mínima libertad o facilidad en el

régimen comercial de los productos, siendo esto omiso en el modelo soviético (Joaquín Costa, 1984: 11).

Es durante este periodo que se produce la crisis económica de 1973, que fue catastrófica para la URSS. Entre los problemas que causó, se cuentan una disminución evidente de la capacidad productiva de la industria, dando paso a un estancamiento del que no va a salir hasta su acabose. Los orígenes que no van a permitir su posterior reajuste, serán la fuerte burocratización existente en el país, así como el alto grado de corrupción dentro de la cúpula dirigente del partido y de las industrias estatales. Esta crisis abate el espíritu socialista y crea una crisis generalizada de absentismo laboral, un desabasto de productos de primera necesidad y la aparición en todo su esplendor de un mercado negro que manejaría una economía subterránea no cuantificable, que abarcó muy buena parte del comercio individual. Está es la tónica en la que se desarrollan los más de quince años de Brezhnev en el poder, con estancamiento constante de la economía y una idea de no cambiar la situación por temor a que se desajustara todavía más el sistema.

En 1982 se produce la muerte del presidente Brezhnev sustituido por Andropov como secretario general del partido. Su gestión es muy corta, ya que muere en 1984, designándose Chernenko como su sucesor. También la estadía de Chernenko es sólo un poco más corta, ya que fallece en 1985. Y es en ese mismo año que es designado M.S. Gorbachov como presidente de la URSS.

Mijael Gorbachov asume el poder y se encuentra con una población desmotivada por el socialismo y con es una crisis económica permanente, pero además, con una crisis de valores más profunda que la económica, pues la épica socialista se estaba derrumbando por la precariedad de la vida y la desmotivación del Estado obrero. Es en 1985 que se empiezan a trazar las reformas que se integraron en el plan quinquenal en 1986, con el lema de *Uskoreniye*, o aceleración, pero que pronto se conocerán como *Perestroika* o reestructuración. Desde el punto de vista económico estas reformas integradas en el plan intentaron devolver un grado de autonomía a las empresas del Estado, que desde que se estatizaron -pero no se volvieron propiedad de los trabajadores- causaron grandes problemas por su autoritarismo e improductividad. Se intentó instaurar canales horizontales de aprovisionamiento entre las empresas; un más conflicto que se establecía por la centralización de la distribución de insumos y productos. Uno más de estos objetivos se basó en limitar el papel del plan como forma de regular las actividades y productos estratégicos y extenderlo a la órbita social; esto hacía referencia a una simple liberalización de la producción. Y una última modificación pero que fue de gran relevancia, se apoyó en promover espacios más amplios para la pequeña iniciativa privada, en el campo, en el comercio, en los servicios y en algunos sectores industriales (Arana Aguilar 1990: 162).

Dentro de los objetivos que se buscó cumplir se encuentran; el devolver el dinamismo de la productividad soviética con incentivos a la productividad, aminorando la burocracia y fomentando la democracia en las empresas, logrando la autogestión. Un objetivo

permanente desde la época estaliniana, fue el de modificar la relación calidad-cantidad, mejorando la calidad en los insumos para la industria y el campo.

En el campo se pensó en reducir el personal de los Ministerios encargados de la cuestión agrícola y que estaban impregnados de burocratismo. Se trató de otorgar a los campesinos mejores precios por sus productos, pero se limitó el subsidio para equipos y fertilizantes. Se fomentó un sistema de trabajo que se basó en la organización campesina informal o grupos de trabajadores rurales que bajo contratos colectivos abastecían a los mercados urbanos de productos agrícolas. (Arana Aguilar, 1990: 163)

En la industria lo que se trató fue eliminar los estratos burocráticos intermedios entre los Ministerios y las empresas, fortaleciendo los vínculos horizontales entre las empresas. Pero en general lo que se intentó hacer fue liberalizar las decisiones, darle autonomía a las medidas tomadas para la inversión, al igual que a las relaciones entre clientes y proveedores en los concernientes a los pedidos estatales. También se trató de liberalizar los criterios de fijación de fondos, de salarios y de estímulos materiales. Elaborando autónomicamente por parte de las empresas sus propios planes de producción en concordancia con sus propias cifras. Esto con el fin de que las empresas socialistas se autofinanciarán, teniendo derecho a crédito en una incipiente bancarización descentralizada (Arana Aguilar, 1990: 164).

### **2.2.5 Conclusión.**

El fin pronto llegó con la caída del muro de Berlín. Las visitas constantes con el gobierno de los Estados Unidos, la creciente oposición que fue encauzada por las reformas políticas que otorgaron mayores libertades a los individuos, en fin, la situación sucumbió con un golpe de Estado fallido y la declaratoria el 25 de diciembre de 1991 de la disolución de la Unión Soviética. Un duro golpe para los intelectuales y las personas en general que apostaban por un cambio en las estructuras del poder constituido en las democracias liberales, y que se decantaban por una dictadura proletaria que diera paso a un ideal social.

En lo que respecta a la planificación, se dieron muchas enseñanzas, pues fue la URSS el primer Estado que implementó a la planificación como forma de organizar la economía, sin ésta ser todavía el resultado de un teorización concienzuda y bien fundamentada. El hecho de llevarla a ejecución en gran incertidumbre, demostró el hecho de la racionalidad evidente del instrumento, pues se llevó a cabo sin mayores debates teóricos. La recurrente anarquía en la que se desarrollan las fuerzas del mercado, interpone pronunciamientos éticos un tanto criticables. Pues se deja de lado, dentro del liberalismo, un cauce por donde no se hace hincapié en la moralidad de las acciones individuales, ni en la que se describen las benevolencias del espíritu humano; es en la economía, donde la ambición, la violencia, el egoísmo y la insolidaridad se legitiman en la búsqueda del respeto a la propiedad privada.

La planificación en la forma soviética desde su concepción tiene problemas de fondo. Es cuestionable la regresión de las implementaciones socialistas primitivas que se introdujeron en el Comunismo de Guerra; como la autogestión obrera y su organización propia, así como el impulso campesino de la apropiación de tierra y su organización consuetudinaria. Este impulso que fue posteriormente controlado y corporativizado, sirvió para que consecutivamente se organizara a la economía de manera digamos clásica, como se organizan las economías mixtas, con los objetivos muy presentes de la ganancia, pero con un autoritarismo pródigo.

En primer lugar la intención principal de la economía socialista se centra en la organización armónica de las relaciones sociales de producción, ajustando la producción y el consumo; todo esto en base a las necesidades del individuo. Es allí el conflicto, pocas veces se pensó en el individuo y sus necesidades para la formulación del plan, las verdaderas prioridades trascurrían en las metas que en la mayoría de las veces eran desmesuradas; esto, conjuntado con la afirmación constante del régimen establecido.

Las siguientes dos variables son desde mi perspectiva, las dos condicionantes que terminaron por sucumbir el modelo de economía planificada soviética;

En primer lugar, es incuestionable el carácter perentorio de las intenciones del Estado como forma de organización inquebrantable e inmutable. Este es el deseo de todo gobierno instituido, su perenne establecimiento. Pero en el caso de la Unión Soviética, se tenía el supuesto de ser un simple paso hacia otra forma más elevada de organización humana. En cambio, los líderes se fundaron en el carácter presente de la situación soviética, tratando de hacer viable en todo momento la situación económica, política y social del régimen, que tal vez, probablemente se desentendieron de la cuestión primaria de la revolución obrera, que termina siendo la utopía del comunismo y la búsqueda constante, dentro de este régimen de transición, de organizar a la sociedad para el nuevo mundo.

Estas concepciones pragmáticas de las cuestiones económicas, forjaron un sistema planificador que puso gran énfasis en las metas, en las complicaciones internacionales que evidenciaban un antagonismo con la dictadura proletaria y en la perpetuidad tanto del Estado, como del líder en turno. La noción de las necesidades se basó, no en las del individuo, sino en las del propio Estado.

Esta nula atención hacia las necesidades de individuo se demuestra en muchos factores; como un ejemplo, la anteposición de la producción de bienes de industria o armamentistas, a los bienes de consumo o a la creación de viviendas. De esta forma es que se termina por aplicar algo que se intentó desde el principio erradicar en el modelo de producción socialista; el avasallamiento de los medios de producción a los individuos. Esta acción que es aborrecida y estudiada por los intelectuales marxistas, se introdujo en la sociedad soviética. En la economía capitalista esto es normal, tanto, que el beneficio de obtener los medios de producción se debe a la posesión de los mismos y al plusvalor que se obtiene de ellos, en la conjugación de los factores de la producción, tierra, trabajo y capital. Pero en la

sociedad socialista, adonde la posesión de estos medios de producción es social, es normal que se piense en una organización laboral que anteponga el usufructo que se puede obtener, por la simple obtención de las necesidades humanas en la jornada laboral. En el análisis de la Unión Soviética esto no es así, la apropiación de los medios de producción por parte del Estado, y la implementación de un plan quinquenal que en un inicio se obligaba a terminar en cuatro años, fue obra de una explotación desmesurada de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, algunos defectos más que observamos en la planeación soviética se encuentran en la especificación puntillosa, tanto de la producción como en la distribución de los productos manufacturados. Esta forma de planear no tiene ninguna justificación, pues mientras más específico sea el plan, mayores probabilidades hay de distorsionar las cifras y de fallar en el cálculo. Aunado a que una economía no se puede cuantificar del todo por su propio carácter imprevisible en algunas circunstancias, y la generalidad de estas cifras sólo obedecen a deseos que en la mayoría de las veces son inverosímiles.

Pero es relevante señalar que la planificación no se basa solamente en la utilización de objetivos cualitativos o cuantitativos dentro de un plan, sino también considerar las medidas que se adoptaran para obtener dichos resultados. En el caso soviético, este se consideró poco relevante.

Es evidente que son muchos los errores de la planificación soviética, entre ellos podemos vislumbramos los siguientes:

Como fundamento de este estudio y pilar medular del mismo, es necesario decir que son limitadas el número de decisiones que la autoridad planificadora central puede abarcar en una multitud de decisiones que han de ser adoptadas por los administradores-planificadores subsecuentes en el organigrama, ya sean estos actores regionales, sectoriales, directivos, etc. Estas decisiones tomadas por estos actores secundarios, sólo pueden tener un criterio relativamente lógico si se apegan al plan. Pero el defecto mayor está integrado en la concepción del plan mismo, en los cuales se integran rubros específicos que lo pueden hacer disímil con el todo. Es decir, el plan de suministros puede no ser compatible con el de producción, y el de producción puede a su vez no ser incompatible con el de consumo, etc. Este es un defecto integrado mayormente en la segunda etapa de la planificación soviética, posterior a la era estaliniana.

Otro defecto de la planificación soviética, es que en la búsqueda de cumplir con las metas se incurrió recurrentemente en errores intrínsecos a la propia naturaleza del plan; por ejemplo, en los indicadores que favorecen las macro-cifras, es decir, la implementación de criterios como toneladas, o metros cuadrados o kilómetros; alentando con ello no a la eficiencia y eficacia, sino simplemente a la producción de suministros con la única finalidad de acoplarse con los lineamientos del plan, haciendo insumos con pesos inverosímiles para su necesidad y aplicando recorridos sin sentido, pero que verificaban el cumplimiento del plan y su adelanto. El problema se hace más grande cuando estos

indicadores macros se mantienen a pesar de sus ambigüedades práctica, pues se prevé que de otro modo se transformen las cifras ya concordadas y se amenace al desorden.

Se suman a estos errores, el problema de que las proyecciones, las más de las veces eran precedidas de cifras anteriores, y la planificación nunca alcanzaba para proyectar en todos los sentidos las necesidades imperantes de cada industria.

La planificación soviética también incurrió en errores al imponer precios que no eran aplicados por la atenuante del mercado negro; y los órganos centrales, o decidían ellos mismos todas estas cuestiones como los precios o la producción de todos los bienes e industrias que resultaba por demás específico y por ende complejísima, o dejaban a las unidades subordinadas operar con sólo algunos límites impuestos que no aseguraban el espíritu de planificar la economía al estilo soviético.

Otro problema resultó ser la toma de estas decisiones por los órganos centrales, pues estos establecían su preferencia por ciertos rubros de la industria siguiendo ciertos postulados políticos y directrices económicas sustentadas en peticiones individualizadas.

Fue así, que la nula influencia del mercado para el control de las manufacturas, que se convertían posteriormente en consumo, perjudicaban en gran medida a la actividad económica. No se entienda lo anterior como una sugerencia personal sobre la actividad del mercado como el rector del consumo y la producción, pero es característico ver que al no tomar en cuenta la demanda y la oferta, se desarrollan patologías que postergan a la industria, sin esto ser una incitación al libre mercado y sí una experiencia favorecedora para la planificación en lo que respecta a la producción y al consumo (Nove; 1973: 377). Situación semejante a la desarrollada por el economista Oskar Lange, en la que respondiendo a las críticas que aseguraban la no viabilidad de los cálculos racionales en los regímenes socialistas en los que se evidenciara la ausencia de un mercado al estilo capitalista; éste afamado economista y planificador, demostró que simulando los flujos y contenidos de la información propia de un mercado de competencia pura y perfecta, se podría asignar recursos y tomar decisiones económicas con tanta precisión como la del sistema capitalista, pero estos, en un régimen socialista. Esta comprobación dio la pauta a la acuñación del concepto “socialismo de mercado”, en el que se implementaron medidas de la planificación centralizada, en economías descentralizadas, dando un cauce para reformas en los países socialistas referentes a la planificación, y ayudando a la implementación de la planificación en Estados de economías mixtas (Arana Aguilar, 1990: 100

Finalmente, no porque el sistema mal llamado socialista de la URSS, haya fracasado, es evidencia suficiente de la imposibilidad de la planificación económica o de la concepción obrera del Estado. Esto solamente expone el poco análisis teórico que produjo a su advenimiento, y la necesidad de retomarlo con más impulso, para desechar modelos y métodos que están fincados en la irracionalidad del pensamiento.

## Fuentes Consultadas.

- Ellenstein, Jean, (1977), *El fenómeno estaliniano*, Laia, Barcelona.
- Evenco, L.A. (1972), *La planificación en la URSS en la etapa actual*, Ediciones en Moscú Lenguas Extranjeras, 283 pp.
- Facio V., Hugo (2003), *Repensando la historia de la Unión Soviética*, Universidad de los Andes, Argentina, 23 pp.
- Fundación Joaquim Costa (1989), *Evolución de la economía soviética (1917-1986)*, 28pp.
- Jacques, Droz. (1982), *Historia General del Socialismo. Vol. 3, 1918-1945*. Destino, Barcelona, 730 pp.
- Kaser, Michel y Janusz G. Zielinski (1970), *La nueva planificación económica en Europa Oriental*, Alianza Editorial, Madrid, 224 pp.
- Khachaturov, Tigran S. (1983), *La economía de la Unión Soviética en la actualidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 291 pp.
- Marzewski, Jean (1979), *¿Crisis en la planificación socialista?*, Fondo de Cultura Económica, México, 256 pp.
- Martínez Cortiña, R. (1971), *Cambios en la planificación económica en la U.R.S.S*, Madrid, 26 pp.
- Mikailovich Ejihenbaum, Vsévolod “Volin” (2007), *La Revolución Desconocida, la historia del silencio bolchevique, ediciones gato negro*, lenguas extranjeras, Moscú, 282 pp.
- Nove, Alec (1973), *Historia económica de la Unión Soviética*, Alianza Editorial, Madrid, 425 pp.
- Taibo, Carlos (1999), *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*, Editorial Síntesis, Madrid.

## **Capítulo III.**

### **Planificación en los países occidentales de la post guerra.**

En este apartado nos enfocaremos en la planeación democrática, cómo se concibió y sus deficiencias y funcionalidades en una economía abierta y desarrollada, a donde se pretende sí bien establecer pautas de desarrollo también se intenta mantener la hegemonía económica.

#### **3.1 Apuntes preliminares.**

Con los nuevos planteamientos de desarrollo que se fincaron en las propuestas Keynesianas del Estado del Bienestar, la planificación se asentó en la función primordial del Estado como promotor del progreso industrial-técnico, como interventor de las consecuencias del propio progreso y como compensador de la actividad industrial que se volvió desequilibrada en ciertas regiones. La política del pleno empleo, paradigma del Estado Benefactor, aunado a la presión endémica sobre los precios e ingresos, dieron muestra de la necesidad de que el Estado interviniera en la economía de manera determinante, y por ende, concluyera con un revisión de toda la estructura industrial y empresarial.

Estas nuevas funciones asumidas por el Estado requerirían, en una economía capitalista de mercado, que las empresas privadas aceptarían responsabilidades más amplias que la simple maximización de utilidades o plusvalía; a su vez, se exigía a los trabajadores o representantes de estos un enfoque que fuera más allá de la máxima obtención con el mínimo esfuerzo posible. Un nuevo sistema en el que la desaparición de muchos incentivos que se obtendrían en una economía totalmente liberalizada, se correspondieran en nuevos beneficios asociados a una armoniosa relación de los factores de la producción, y que se asumieran dentro de un Estado detentador del “interés general” y distribuidor de los beneficios y perjuicios dentro de la nación.

El espacio que pretendemos dar a este apartado está sujeto a medidas tomadas dentro del Estado que comprenden las décadas de 1940 y 1970 principalmente, donde los países que investigamos: Francia, Inglaterra, Alemania y Japón, aplicaron medida que rechazaron el *laissez faire* en su mayoría, aunque también rechazaron la posibilidad de una economía colectivizada con una planificación centralizada como lo fue la URSS. Es decir, su intención se centró en advertir los beneficios del mercado, a su vez que se plantearon diferentes formas de crecimiento económico que resultaron notables en algunas experiencias; tal es el caso de la planeación económica.

Es así que se retoman las ventajas de la planeación en concordancia con la teoría del crecimiento en el que se revela la noción de insumos-producción, y en la que se busca una

reproducción del insumo capital, dejando ver en las condiciones moderna, mayores expectativas en la planeación como una manera de obtener dicho crecimiento.

La planificación, como forma de organizar ciertos sectores en la economía; en los países occidentales hizo hincapié en la búsqueda del crecimiento, al mismo tiempo que intentó que el ingreso se distribuyera equilibradamente. Pero estos objetivos de entrada ambiguos por su preeminencia en cualquier modelo económico, se ven reforzados por otros objetivos más, que se enuncian de una u otra manera en los países desarrollados y que demuestran mejor su carácter particular. Estos son; un estabilidad de precios, una situación satisfactoria en la balanza de pagos, una distribución más equitativa del ingreso o de la riqueza, una provisión adecuada de bienes sociales, una tasa sustancial de crecimiento del Producto Nacional Bruto, un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, un ingreso de crecimiento monetario de la productividad y por último, una competencia suficiente entre las empresas e igualdad de condiciones competitivas. Estos objetivos son tratados en diferente orden de prioridad conforme al país del que se esté hablando (Denton, 1970: 15).

Al mismo tiempo que se instituyen estos objetivos, se buscan cambios en el proceso gubernamental en el ámbito de las políticas económicas para darle cause a estos preceptos. Estos oscilaron entre una reorganización del departamento gubernamental, principalmente en los Ministerios de finanzas, a donde se establecieron nuevos puestos para encargados del crecimiento a mediano y a largo plazo. O por otro parte, se formaron nuevos departamentos con jefaturas políticas desvinculadas, lo que incidió en una reconciliación final de los objetivos de los planes a seguir. Pero estos planteamientos fueron divergentes en los países occidentales, y dependieron en gran medida de la situación política y económica del país del que se trató.

Finalmente, hay que señalar que la aplicación del modelo Keynesiano del Estado Benefactor en los países del capitalismo avanzados, identificaron la búsqueda de mejoras en las relaciones sociales, no en las relaciones sociales de producción que deberían de ser las indicadas, sino sobretodo en los servicios colectivos que se ejercieron con una política social desde el Estado. Es entonces que las tensiones sociales son modificadas y son resanadas por esta acción del Estado, con recursos presupuestarios que no son asignados a las actividades del mercado, sino que se emplean en una política social que en buena parte de estos países está o estuvo acompañada por una planeación efectiva (A. Gordillo, 1973: 140).

Karl Mannheim hace todo un análisis sociológico tanto de la experiencia soviética y sus resultados, como también de los supuesto beneficios de la planeación empleándola en una economía de libre mercado en donde los valores democráticos estuvieran presentes y en donde los parámetros, como las recompensas evidentes a partir del esfuerzo se manifestaran, Además, analizó la seccionada sociedad soviética, que se mantuvo dividida en organizaciones de masas mal equilibradas, señalando peligros y perversiones en las pudiera caer cualquier Estado despótico.

Pero lo que nos interesa, es su concepción de lo que se podría producir un sistema planificado en un sociedad democrática, que por tanto no se refiere a las subdesarrolladas, entendiendo su claro carácter dogmático sobre el tema, es decir, y esto resulta un concepción muy propia, el autor no encierra dentro de su concepción de democracias tradicionales a otras divergentes, como pudiera ser la Iraní, o asentadas en otro paradigma, como es la democracia popular china, o la democracia socialista Cubana. Su reflejo de democracia se centra sobre los países europeos y sobretodo en las economías más desarrolladas del mundo.

En primer lugar, señala el autor que solamente un gobierno fuertemente centralizado puede llevar a cabo la planificación, al señalar que no puede ser eficiente en un gobierno con autoridad central débil. Por ejemplo; Inglaterra, adonde ni la supremacía del Parlamento ni la responsabilidad del Gabinete deberían debilitarse si se quiere aplicar este instrumento, pues la planificación exige de una concentración de autoridad considerable (Mannheim, 1950: 145).

La centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para la planificación. Esta es otra máxima que el autor aterriza al enfatizar la necesidad de que los objetivos fundamentales a largo plazo se delimiten con todos los órdenes de gobierno. Desde la encargada de la constitucionalidad de la norma jurídica hasta el ejecutivo. Haciendo hincapié en que la existencia de coordinadores de la planificación no elimina los errores permanentes de la naturaleza humana, pero si el colocar controles invariablemente va encaminada a evitar la unilateralidad de la planeación (Mannheim, 1950: 146).

Más adelante expresa el autor que “la centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en cuanto a ciertos asuntos de capital importancia”, argumentado que sí bien el organismo coordinador deberá ser garante de la centralización cuando esta esté justificada, no deberá crear instituciones encaminadas a conjuntar todas las funciones de la planeación, entendiendo por esta acción, la diferenciación entre trasmisión de poder y autonomía. Es decir, delegar responsabilidades sin abandonar del todo la tarea. Se deberá respetar la autonomía local –dice el autor- en tanto que se fomenta la independencia y la iniciativa popular (Mannheim, 1950: 146).

En una sociedad planificada, el gobierno y la comunidad no son ya entidades separables, es decir, se “demarcarán -en la planificación- claramente la finalidad, el alcance y los controles gubernamentales con limitaciones de la libertad individual”, entendiendo que los controles de la planificación no son amenazas a la libertad individual. Es así que esgrime que en una “comunidad democrática, el policía es un agente de la libertad cívica, y no de la opresión, ya que al cumplir con la ley permite suprimir el crimen y con ello inhibe desarrollo de las tendencias destructivas” (Mannheim, 1950: 148).

“La interferencia legítima del Estado en la vida económica a través de su organización y de su poder regulador, debería servir para mantener una producción máxima y controlar los monopolios arbitrarios”. Este es otro aforismo que él propone al señalar que la libertad de empresa es compatible con la utilización plena de los recursos para el bien de la

comunidad. Asume que la formación de cárteles capitalistas tendrán la posibilidad de hacerse con recursos muy importante, y ante esta acumulación incesante de poder se carecerá de responsabilidad pública, y con el uso del instrumento planificador se podrían hacer frente a sus técnicas de organización y dirección (Mannheim, 1950: 152).

En contraste, para los teóricos del neo marxismo, la planificación económica en las economías capitalista se encuentran en una situación en la que no se organiza ni se distribuye el capital, sólo se regulan y matizan las contradicciones del modo de producción. Esto se hace presente en tanto que el Estado como una condensación de las luchas entre clases y por ende de las relaciones de producción, se constituye dentro de la estrategia hegemónica de la clase social que detenta el poder político, situación que le impide actuar contra las condiciones establecidas en el proceso de la valorización del capital. Este proceso sólo puede ser controlado o modificado por respuesta a un cambio en las relaciones de producción, pues sin controlar las causas, poco probable es que se controlen las consecuencias. Es por eso que el Estado con sus intervenciones en el mercado, sólo trata las consecuencias y los síntomas del proceso económico, mediante sus muy ambiguas regulaciones de las contradicciones económicas. Y las intervenciones *a priori* no reflejan nada que no dependa de la valorización del capital en las que el Estado tiene poca injerencia. Este es la limitante de la planificación capitalista, sobre todo en los países desarrollados, puesto que bajo la insignia de una programación de las grandes orientaciones de consumo y producción, se limita a indicar las compatibilidades de las bases materiales de la producción, como lo son los recursos humanos, técnicos y naturales a la acumulación de capital. Termina por ser un inmenso estudio de mercado que poco repercute en el desarrollo subsecuente de la economía (Poulantzas, 1979: 234).

En el resto del capítulo analizaremos cuatro de las economías más importantes del globo, y que en su momento intentaron aplicar el paradigma planificador con buenos resultados algunos y otros con serias deficiencias. Este es un estudio centrado en los años en que la planeación era un serio implemento de las políticas económicas del Estado, es decir, durante la segunda mitad del siglo XX, por igual razón, no se puede hablar de su contemporaneidad, pues las relaciones cambian y el proceso planificador se han trocado por uno de economía de libre mercado excesivo en la mayoría de estos países industrializados. De igual forma, si hubiera evidencia planificadora actualmente, no se podría enfrentar sino con los resultados, estos magramente son comprobados y las más de las veces se quedan como simples ejercicios teóricos para técnicos y personal burocrático.

### **3.2 Francia.**

El tipo de planeación que se desarrolló en Francia, fue la planeación indicativa que no tiene ninguna obligatoriedad para los agentes económicos en cumplirla, pero que se intenta persuadir con incentivos para que se retome de manera seria en la búsqueda por influir de este modo en la economía nacional.

Los planes en la economía francesas se han desarrollado a lo largo de todo el periodo de la postguerra, teniendo su primer exponente en el plan que se extiende de 1946-1952, y que se caracteriza por ser evidentemente pragmático en sus planteamientos. Sin razones ideológicas o debates políticos extenuantes, simplemente obedeció a encontrar las respuestas a los problemas y situaciones de los primeros años de la postguerra y que tuvo como principal motivador el gasto racional de los fondos del plan Marshall. Aunque la sola utilización de la planeación deja entrever el desgaste del liberalismo económica y su desaliento en la necesidad de reconstituir el tejido social desarticulado por la guerra.

Del primer al tercer plan, la búsqueda fue la reconstrucción del aparato productivo desgastado por la guerra. Los planes cuarto y quinto que se desarrollaron durante la década de los sesenta, incluyeron objetivos de tipo social, que fueron concretados en políticas orientadas al consumo de los bienes no fútiles y la infraestructura social. Es en esta década de los sesenta que se desencadena el desarrollo, ya que fue una época en donde se mostró un amplio, dinámico, uniforme y auto sostenido crecimiento de la economía francesa. Los planes sexto, séptimo y octavo intentaron mejorar el Producto Nacional Bruto como prioridad y como símbolo de una producción más constante y competitiva. La crisis social generada a finales de este último modelo planificador, con fenómenos como el desempleo generalizado, crearon las condiciones para el ascenso del Partido Socialistas en 1982, tal vez siendo un síndrome que demostró la búsqueda de la distribución del ingreso por encima del propio desarrollo económico (A. Gordillo, 1972: 142). Pero antes de abordar el análisis tenemos, que hacer un recuento somero de la planeación francesa y sus objetivos primordiales.

El desarrollo de este primer plan fue en gran medida obra de Jean Monnet que resultó ser el primer Comisario General del Plan en 1946. Él introdujo en el proceso planificador nuevos paradigmas que se distinguieron de la clásica planeación centralizada, desechando su autoritarismo y utilizándolo una especie de dialogo entre las ramas industriales y los sectores de la economía. Intentó modular las amplias discusiones entre industriales, sindicatos y entidades diversas de la producción, para incentivar el desarrollo y darle mayores espacios a la inversión. La solución fue introducir una planificación con un claro enfoque a corto plazo, pero que surgió de la movilidad del mercado. Este primer plan se centró en la industria pesada y en el transporte que eran en su mayoría de propiedad pública, y en la propiedad privada se identificó con las industrias de bienes de consumo (Denton, 1970: 72).

Los objetivos integrados a la industria básica no causaron con mayores contratiempos, pues eran tan evidentes que se imponían por sí mismo. De esta forma se concordó sin mayores reveses entre los mismo agentes económicos, la necesidad del plan para salir a flote en medio de la destrucción casi general. Un punto también en donde concertó, resultó ser la aceptación irremediable de la posible inflación que resaltaría como consecuencia de los fuertes programas de inversión y de restricción en los bienes de consumo, enfrentando esta problemática mediante controles de importación y cambiarios, y eventualmente por

medio de la devaluación, pero esto era soportable, en cambio, sí no se incrementaba la capacidad productiva, no se alcanzaría ni crecimiento ni estabilidad (Denton, 1970: 73)

En el segundo plan, el derrotero fue similar al primero, pues se intensificaron las “acciones básicas” que tenían como finalidad aumentar la productividad. Este plan tuvo como objetivo primario, la insistencia de eliminar las prácticas restrictivas y de concretar y racionalizar el sector manufacturero de pequeña escala altamente protegido.

En lo que respecta a los objetivos cumplidos de este plan (1954-1957), la mayor parte de ellos se consumaron; la producción se incrementó y la inversión superó por mucho lo establecido. El gasto público, tanto civil como militar aumentó y la inversión social de igual manera. Esta rápida expansión trajo consigo precios en crecimiento y un déficit cada vez mayor de la balanza de pagos, sin embargo, el gobierno trató de hacerle frente a la inflación y al déficit en la balanza por medio de la reducción de la demanda interna (Denton, 1970: 74).

Este fue el momento en que los planificadores más poder acumularon, pues ejercieron un fuerte control sobre las fuentes de financiamiento, y tuvieron a su disposición un rango muy amplio de incentivos financieros y fiscales para las empresas que se comprometieran con los objetivos del plan. Sin embargo, el uso de los controles de importación y de devolución, si bien redujeron el impacto en la creciente inflación, la ausencia de controles sobre la demanda interna permitió a las industrias de bienes de consumo expandirse más allá de las previsiones, a expensas de las industrias de bienes de capital que era donde más necesidad tenían por modernizarse. Esto terminó por hacer que el segundo plan se caracterizara por ser una consecuencia de grupos de presión favorables al crecimiento de ciertas ramas en detrimento de toda la industria nacional.

El tercer plan de 1957-1961 fue el primer intentó de una planificación nacional integrada y coherente. Esta ambición estaba sustentada en las nuevas técnicas de previsión, en las que se utilizó la matriz insumo-producto, para dar mayor formalidad a los diversos objetivos de la rama industrial. Es aquí donde los objetivos ya no fueron planteados por pretensiones sin sustento, sino que fueron calculados seriamente para planificar lo más próximo a la realidad, en especial en las ramas de la producción y la inversión. Pero con los rezagos que se habían heredado del plan anterior, se bosquejó la necesidad de estipular el equilibrio de los pagos externos como condición necesaria para el éxito del mismo. En cuanto al contenido de los objetivos, se trató de mostrar su preferencia por evitar la importación y estimular la exportación, Aún así se tuvo que preparar un plan intermedio para estimular la expansión después de medidas deflacionarias que acompañaron a la devolución de 1958 (Denton, 1970: 75).

El cuarto plan que va de 1962-1965, se implementó en un ánimo que se acompañaba al beneplácito por los buenos incentivos propios de la planeación, aunado a nuevas variantes en el método y la preparación del plan. Se integró dentro de éste una política de precios e ingresos, así como también se atendió como prioridad la inversión social y la coordinación

de las políticas regionales de desarrollo que se identificaban con los objetivos nacionales de la planeación.

La estabilidad de los precios y el equilibrio de los pagos internacionales se establecieron como condicionante del sostenimiento de una alta tasa de crecimiento, argumentando que no se debía sacrificar la estabilidad de los precios por un aumento en el gasto de los bienes de consumo que se dirigían hacia un bienestar ficticio. Para hacer de esta estabilidad de precios una realidad dentro del plan, se planteó la necesidad de hacer una conjunción de todos los grupos de presión de la economía, los mismos que discutieron el proyecto del cuarto plan que fue presentado por el Consejo Económico Social. La técnica para hacer de este plan, superior a los demás, se basó en la suposición de la proyección a los precios del año base, de los recursos de la economía y de los distintos usos a los que podrían ser dedicados. Es así que se hace una estimación que permite averiguar el probable Producto Interno Bruto (Denton, 1970: 77).

Otra gran variante se constituyó en las consultas con las Comisiones de Modernización, que se enfocaban en la desagregación de los objetivos globales. Estas comisiones incluían a industriales, representantes de los sindicatos, servidores públicos y expertos intendentes responsables de una rama de la economía, que tenían como obligación emitir un informe sobre la repercusión real del plan en lo programado. En este cuarto plan estas comisiones también prestaron particular atención al volumen de las importaciones y exportaciones que había sido mal manejada por los planificadores en experiencias anteriores.

También estas comisiones tuvieron gran revuelo en el quinto plan, pues sus proyectos fueron incluidos a partir de una síntesis que se organizó como un acuerdo dentro de las cinco comisiones que mas impacto tenían, estas eran las comisiones; de economía y hacienda; la de fuerza de trabajo; la de investigación; la de productividad y la de desarrollo regional. Estas comisiones en su conjunto tuvieron la obligación de asegurar la sumas de los datos suministrados por las comisiones subordinadas para hacerlas compatibles con los parámetros globales del plan. Pero las comisiones que verdaderamente impusieron y repercutieron sus conclusiones con mayor fuerza, fueron las de economía y hacienda y fuerza de trabajo. Esto sucedió por que la comisión de fuerza de trabajo preparaba la visión de los recursos humanos y de los requerimientos necesarios para su actualización tomando en cuenta las cifras anteriores. En tanto que la comisión de economía y hacienda se enfocaba en la relación del equilibrio financiero de la economía en contraste del programa preparado en términos físicos. Su evidente preeminencia se debió a que el posible desequilibrio financiero tenía como consecuencia la perturbación de los objetivos establecidos, alterando por ello lo previsto en relación al equilibrio consumo e inversión, suscitando un desfase de las finanzas públicas (Denton, 1970: 80-81).

Fue así que las propuestas de estas comisiones fueron indispensables para formulación del plan, siendo este quinto plan aprobado con algunas enmiendas, que se especificaron a los posibles efectos inflacionarios, o la redistribución de algunas inversiones del gasto social a los crecientes gastos militares. Los sindicatos se opusieron unánimemente a este quinto

plan, como ya lo habían expresado anteriormente; su inviabilidad estribaba en que una económica abierta, de presunciones monopólicas como lo expresaban las teorías marxistas, hacían nulo por demás, cualquier intento planificador como una solución a las contradicciones capitalistas de hecho. El resultado fue un debate amplio y violento que expresaba las causales particulares de los miembros, pero que en poco repercutió en los objetivos macroeconómicos que el plan ofrecía. Al final fue aprobado por el parlamento, pero tenía por característica, ser esta planeación tan detallada, amplia y técnica, que resultó inviable revisarla y discutirla clausula por clausula (Denton, 1970: 81-82).

El plan de 1966 a 1970 tuvo como prioridades lograr la competitividad internacional en el seno del mercado común europeo, aunado a un crecimiento equilibrado y el salvaguardar estables las políticas sociales existentes. Para lograr estos objetivos se intentó obtener costos interiores de producción competitivos, y mantener una tasa de inflación moderada del 0.5%, inferior a la propuesta del plan anterior.

Otras herramientas que se propusieron para hacerle frente al plan fueron; el mantener estable la tasa de salarios e invertir el presupuesto público en crear condiciones de expansión de los grandes corporativos de producción y finanzas de los sectores más desarrollados de la industria francesa. En lo que respecta a la planificación tenemos que mencionar un nuevo sistema de cuentas que se sobrepone al anterior de 1956, y un progreso en las previsiones y estudios prospectivos, aunadamente asociados a nuevos procedimientos parcialmente formalizados e itinerarios tendientes a la optimización (Arana Aguilar; 1990: 19).

Este quinto plan buscó que el sector manufacturero se convirtiera en el competitivo a nivel mundial, también se buscó que se utilizaran dos categorías para que se establecieran los supuestos básicos que organizaran a la economía a partir de ellos; esto son un crecimiento anual del Producto Nacional Bruto de 4.5% a 3.7%, utilizando las prospectivas de crecimiento más alto y más bajo respectivamente, esto se hizo patente para el establecimiento de proyecciones de inversión y fuerza de trabajo; por otro, lado se introdujo una variante conforme a los aumentos de producción que resultaban muy complejas e hipotéticas. La puesta en marcha de estos supuestos adscritos en la economía, fueron obra de los planificadores que establecieron un programa lineal que cuantificaba las variaciones de los insumos en donde se representaban a la fuerza de trabajo, a la productividad y al ritmo de crecimiento (Denton, 1970: 84).

Estas nuevas modalidades de investigación e innovación en la planeación representaron un nuevo paradigma que intentaba por un lado conciliar el plan físico con las corrientes financieras, y por otro lado, integrar los programas a mediano plazo con políticas económicas a corto plazo. Estas formulaciones muy tentativas y sesudas tuvieron como fin el evitar las presiones inflacionarias que se produjeron en 1963 y que provocaron su interrupción.

### **3.3 Reino Unido.**

La planeación dentro de la economía política en el Reino Unido se manifestó en dos vertientes, por un lado se estipulaba a esta herramienta la nominación, el control y la asignación de los recursos durante años de escases y de una rígida situación económica de principios de la postguerra, la otra denominación a la planificación se asemejó a la capacidad del Estado para incentivar el ritmo acelerado y el rápido crecimiento de la industria nacional durante los años de la década de los sesenta.

En la primera de estas acepciones se basó en el objetivo que tuvo el Estado por distribuir razonablemente los recursos escasos que preveían muchas tensiones y un probable colapso de la economía, debido en gran parte a la situación extenuante de los pagos internacionales. Este escenario terminó por modificar el intervencionismo estatal al controlar estrictamente las importaciones y determinar el destino de los materiales escasos para el racionamiento necesario que suponía una distribución adecuada de los bienes de consumo. Conforme la situación disminuyó en su peligrosidad, los controles rígidos se reblandecieron y la planeación que tenía un claro matiz anti popular se desmanteló (Denton, 1970: 100).

Pero la planeación aún y con su restrictivo programa de razonamiento, sirvió para que la presión de la demanda interna impactara en la producción de los bienes de consumo, haciendo que el ritmo de crecimiento de la economía se estableciera por mucho tiempo alto, a pesar de la frustración que causaban los controles extenuantes.

En la década de los cincuenta se desmanteló en gran medida el sistema planificador y se retomó el dogma del libre comercio, haciendo que el intervencionismo estatal se contuviera en políticas muy propias del modelo librecambista, como lo son; el mantenimiento de la estabilidad de precios, el pleno empleo y el manejo Keynesiano del superávit y el déficit presupuestal, dejando el resto en manos del mercado. Este modelo, no tuvo la suficiente fuerza como para estimular la competencia como sucedió en Alemania, ni aplicó el paradigma planificador como sucedió en Francia, en contraste, se obedeció al dogma del libre mercado dejando que el Estado tuviera la menor repercusión posible en la economía nacional, y teniendo por resultado de tal acción y de la coyuntura un estancamiento que no se equiparaba al crecimiento de los países que se rehicieron de la guerra, siendo estos los ejemplos con los que fue válido compararse. La situación tuvo como consecuencias; tasas de crecimiento menores a la de los países europeos, reaparición de los problemas de déficit en los pagos internacionales, inflación y expectativas de crecimiento muy menores a las registradas en otras latitudes. Esta fue la coyuntura que detonó la puesta en práctica de un intervencionismo del Estado más dinámico, con la complacencia de los académicos y empresarios (Denton, 1970: 1002).

La planeación, en estos años en que la concepción de la economía de mercado era la predominante, se estancó solamente en el sector público, las empresas nacionales y los departamentos comerciales de la administración, repercutieron en una serie de planes de inversión y de desarrollo productivo a largo plazo, al igual que muchas otras entidades

privadas que igualmente funcionaron con planes a largo plazo. Pero aún así, la concordancia de los planes no era efectiva, con lo cual sólo suponían un planeación a una escala muy pequeña y derivada de esfuerzos individuales que no ejercían la influencia requerida como para agolpar a la economía nacional en forma contundente

Es en 1961 que se adoptaron medidas para atacar la crisis que aconteció, entre estas medidas estaba la formulación de planes. Su objetivo primario se definió en la factibilidad de influir en la política económica de las entidades económicas del gobierno, pero también de las empresas e individuos que provocando con ello una aceleración del crecimiento de la producción. De esta manera, se formó el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, que sirvió como asesor de los organismos ya existentes, en la que se encontraba la Junta de Planeación Económica. Es decir, se intentó que este consejo examinara las expectativas económicas de los cinco años subsecuentes o más allá de eso en algunos casos; tales funciones se enfocarían en el crecimiento de la producción y en la distribución de los recursos, entre los que se contaban la oferta de trabajo y el capital, seguidos de un monitoreo de la balanza de pagos y la evolución de las importaciones-exportaciones. Es así que el gobierno británico intentó establecer, junto con los empresarios y trabajadores una especie de anfibio armónico para que coaligados con el representante del bien común, lograrán desarrollar al país (Denton, 1970: 103).

Se consultó a las élites empresariales y a los sindicatos, eligiendo en común a los responsables de la coordinación de los programas del Consejo Económico. El consejo, junto con sus representantes, decidieron establecer una planeación determinada para cada rama industrial por separado, cuyas responsabilidades estribaban en examinar el comportamiento económico de cada rama, así como sus perspectivas y planes industriales, al mismo tiempo que evaluaban los planes de estas industrias en contraste con los objetivos nacionales de crecimiento, estableciendo información y previsión al respecto que se entregó a los consejos de las ramas. Así también, tuvieron como responsabilidad el considerar los procedimientos para que las capacidades de eficiencia y competitividad de la industria llevaran a un mejor rendimiento, haciendo recomendaciones sobre estas materias a las propias industrias.

Ya para el año de 1967 se habían establecido veintidós Comités de Desarrollo Económico, en industrias claves del desarrollo, como lo fueron las industrias; químicas, de alimentos elaborados, de comercio, de electrónica, de máquinas, de herramientas, de maquinaria eléctrica, de papel y cartón, de textiles de lana, de construcción, de maquinaria para la construcción, de procesamiento de alimentos, de caucho, de hoteles y restaurantes, de periódicos, de imprentas y editoriales, de prendas de vestir, de tejidos, de agricultura, de la oficina de correos, de distribución y reparto de automotores y de transporte para la exportación (Denton, 1970: 105).

Durante los primeros años que se aplicó este paradigma económico planificador, le fue autorizada esta función al Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, pero después se trastocó, y se le dio mayores facultades al Departamento de Asuntos Económicos. Este

cambio fue relevante en tanto que las funciones cambiaron y también al organismo ideado para la planificación. Algunas de las modificaciones que surgieron por este cambio se explican a partir de la circunstancias del carácter inmanente del Consejo desde su fundación, esto es, el Consejo Económico era el encargado de la planificación descentralizada o desvinculada del Estado al ser conformada por representantes de los detentadores de las fuerzas productivas; empresarios y obreros, distinguiéndose de otras planificaciones estatales.

Este Consejo, con sus funciones muy específicas, propusieron un primer plan dentro de los años de 1961-1966 en el cual se consideraba viable buscar un ritmo de crecimiento del 4%, que era mejor que el estancamiento en el que se acostumbraba la economía británica, pero si sólo se lograba una tasa por debajo de esta estimación, sería visto como un retroceso, por el contrario y sí la tasa se elevaba medio punto o un punto porcentual, se consideraba un problema en la balanza de pagos. Esta estimación que era irrefutable, distinguió este primer esfuerzo por planificar la economía, y causó conflictividades en las discusiones entra las organizaciones empresariales, las empresas privadas, los departamentos gubernamentales, las industrias nacionalizadas y los sindicatos, puesto que se determinaban de antemano las estimaciones particulares de cada rama empresarial. Para cumplir esta estimación se pidió que se proporcionaran las informaciones sobre los planes existentes de cada industria, y se verificaran que no se recayera en un crecimiento mayor que las estimaciones nacionales, pues esto causaría un verdadero alboroto en toda la economía. Fue así que el programa general de la economía estuvo conjuntado por la estimaciones detalladas de las industrias, situación que dio como resultado un supuesto de crecimiento verificado del 4% (Denton, 1970: 107).

La planeación, que axiomáticamente se instrumentaba sólo de manera indicativa, dio por resultado un ritmo de crecimiento mayor en las industrias que habían sido investigadas, y las que no habían sido investigadas, tuvieron un resultado no muy diferente a las primeras, crecieron mayormente a un ritmo superior. Por un lado, si bien dejó ver sus deficientes expectativas, actuó como un atenuante psicológico, que entreveía una situación optimista de los asuntos económicos nacionales. En lo concerniente a la balanza de pagos que denotaba un argumento para no crecer por encima de lo previsto, no causó ningún altercado, puesto que el Reino Unido participó con mayor vigor en el mercado mundial, en especial en las manufacturas, suponiendo una mejoramiento sustancial de la competitividad de las exportaciones británicas.

Con el regreso del gobierno laborista en 1964, se modificó la organización y orientación de la política económica. En un primer momento se vivió una confrontación entre los organismo encargados de la política económica nacional, por un lado el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, que aunque estaba dirigido por el Ministro de Hacienda, su desvinculación en el organigrama gubernamental lo colocó en oposición a otros organismo gubernamentales como la Tesorería, debido a la responsabilidad en materia de control económico y financiero que tenía las dos instituciones, que luchaban por hacer que sus

informes y sus revisiones fueron las hegemónicas en el Ministerio de Hacienda (Denton, 1970: 110).

Aunado a la incertidumbre del personal del Consejo Económico y a la propia de la oficina que se encargaba de la planificación, la indefinición en su posicionamiento dentro del engranaje gubernamental, la especulación de su futuro y la crisis económica, todo esto se tradujo en un cambio en las estructuras del aparato planificador del Estado. Se concibió un nuevo modelo con la formación del Departamento de Asuntos Económicos, que absorbió las funciones de la Tesorería, del Consejo y de la oficina para el desarrollo económico, con la finalidad de obtener una relación más íntima con los empresarios, presentado directamente ante el gobierno sus posiciones y opiniones, y no ante un ente desvinculado y con poca prestancia política. De esta forma la planeación adquirió un posicionamiento claramente establecido en el gobierno, además de un Secretario de Estado en el gabinete, con más influencia incluso que el Ministro de Hacienda (Denton, 1970: 112).

Los foros de consulta tripartitas de los planes y de las políticas económicas nacionales, que se establecieron con el Consejo, se volvieron patentes en el Departamento de Asuntos Económicos. En 1964 el gobierno anunció el cambio del plan que todavía estaba un poco más allá de su lapso programado, aunque mantuvo la misma tasa anual del 4% de crecimiento, que no representaba del todo la postura del nuevo gobierno, pero que por cuestiones políticas mantuvieron al verse presionados por supuestas desconsideraciones, de nuevo sobre la balanza de pagos. Aún así se corrigió este posicionamiento al modificar el objetivo de crecimiento a un 25% sobre el producto interno bruto en el transcurso de los años de 1964 a 1970. Esto evitó que se formara la idea de que el crecimiento esperado tenía que lograrse cada año, oscilando en los primeros años, pero después se estabilizándose y se logrando el crecimiento pautado (Denton, 1970: 113).

Se presentaron dos cuestiones importantes en la concepción de este plan; primero, un desazumamiento preventivo del propio Departamento encargado del plan al mismo, al darle pocas esperanzas en los primeros años. Esto debido a consideraciones que se escapaban de la potestad del Departamento, al mismo tiempo que se apelaba al reforzamiento de la fuerza de trabajo para cumplir las metas. La otra cuestión, parte de la prematura concepción del plan en un organismo que llevaba poco tiempo de haberse formado, y que había forjado sus ideas en otras instituciones como el Consejo o la Tesorería, para luego reagruparse en el Departamento de Asuntos Económicos.

Muchos errores dentro de la conceptualización del plan como una herramienta de política económica, se ahondaron en las cifras allí sugeridas, comprobándose sus deficiencias; por ejemplo, se estableció un requerimiento de crecimiento del 4% al año, pero el ritmo de crecimiento de las exportaciones, del que se esperaba creciera toda la economía, tenía que tener un superávit en la balanza de pagos de 5.25%, con lo cual se tenía que retomar nuevos cambios en la política económica en su conjunto (Denton, 1970: 115).

Esto sólo es el reflejo de una experiencia que se cambió recurrentemente en el Reino Unido, dependiendo del carácter del partido en el gobierno, puesto que después el Partido Conservador modificó estas pautas y recurrió al paradigma del libre mercado para manejar su economía, situación que no es cuestión de este trabajo revisar, pero que sí moldea las consideraciones de uno u otro modelo económico.

### 3.4 Alemania

La experiencia alemana de planeación se vio conjugada en gran parte del periodo en el que se aplicó ésta con una política económica llamada “economía social de mercado”. Esta idea se puede encontrar dentro de las ideas económicas neoliberales, que enaltece el principio de competencia, y que al mismo tiempo se contrastan con el viejo orden competitivo. Pero siendo esta la conclusión que nos aporta los fundadores de la economía social de mercado, nos reserva muchas dudas que se tienen que explicar conforme a la escuela del neoliberalismo de Friburgo cuyos miembros principales fueron Walter Eucken y Franz Böhm. Las dos concepciones primordiales para entender y constituir esta escuela como novedosa, se encuentran en su metodología muy particular y su concepto de orden económico, secundado por sus proposiciones para el futuro, que se favorecen por un nuevo orden económico. Esta escuela alemana partió de la investigación económica tomando como referencia el papel económico de la unidad económica individual. El problema estribó en la conjugación efectiva de los muchos planes económicos que se integraron en el proceso económico, conjuntados con esta noción económica preponderante (Denton, 1970: 25).

Esta escuela distinguió dos tipos básicos de economía; la dirigida centralmente y la economía de cambio; la primera la se describe como un sistema de subordinación al sistema planificador, en cambio, el segundo se entiende como un sistema de coordinación de los planes individuales que se conglomeraban por medio de precios y valores de cambio. En los dos casos se puede apreciarse una subdivisión, pero que para nuestros intereses no es relevante destacar. Lo que sí es apreciable subrayar es la concepción de orden económico que asume tácitamente la importancia de la planificación. Por orden económico entendemos la “totalidad de formas realizadas dentro de las cuales, en un momento dado, se concatenan las empresas y unidades familiares, o, en otras palabras, dentro de las cuales el procesos económico se conduce a si mismo *in concreto*” (Eucken, 1950: 300) Se vuelve indispensable, dentro de este marco total, examinar todos los problemas económicos que se puedan presentar en la sociedad, los problemas económicos que no se puedan reseñar de esta forma sólo conducen al error según el planteamiento (Denton, 1970: 26).

Esta formulación teórica del orden económico se vuelve más eficiente en voz de sus promotores. Desarrollándose en una economía de cambio, en la que el mercado prevalece y de él emana la “competencia completa”. Esta competencia completa se debe a un orden competitivo, este orden se da por vía del intervencionismo, pero no se trata de una

intervención inoperante, sino que éste se dedique a modular de manera adecuada la competencia; no se trata de cuantificar el intervencionismo, se trata de una situación cualitativa, es decir, que la intervención remedie los males de un progreso monopolista acelerado que se previó. El grado de intervencionismo del Estado se debe en gran medida al peligro de que los particulares intervengan en el proceso económico mismo. Es así que el Estado, en palabras de los fundadores de la escuela de Friburgo, planteaban éste interviniera en las necesidades del pueblo, los recursos naturales, la fuerza de trabajo utilizable, la existencia de bienes ya producidos, el nivel de los conocimientos técnicos y el orden jurídico y social. Señalaban que la intervención del Estado en una economía de mercado puede ser congruente siempre y cuando no intervengan de forma estructural en la misma y no perturbe el mecanismo de precios (Denton, 1970: 33).

Adoptando estas posturas económicas, aceptando la participación del Estado, estableciendo la competencia tan ampliamente como fuera posible, manteniendo de forma invariable la política económica y aplicando el principio de la estabilidad de precios; prácticamente las fluctuaciones propias del modo de producción capitalista desaparecerían. Es así que con estas dos condiciones propuestas por la escuela económica de Friburgo, el orden económico y el orden competitivo, se buscó establecer un sistema humano y eficiente de la economía. Pero siendo un poco perspicaz se vuelven evidentes las premisas en las que está asentado el modo de producción capitalista (Denton, 1970: 36). El egoísmo es incapaz de formular el bien común, la voracidad despiadada de los grandes grupos de clases monopólicas hace imposible una competencia ordenada, así también como el sacrificio de la sociedad está inmerso en el fetiche de las fuerzas del mercado.

Los neoliberales alemanes hicieron hincapié en una competencia ordenada y en las fuerzas del mercado para asegurarse que éste modulará sus consecuencias antes de dominar a la sociedad. Es así que no se considera prejudicial la acción intervencionista del Estado, más bien, recomiendan la acción social de éste para estimular el desarrollo individual y no perturbar el desarrollo general del mercado (Denton, 1970: 40).

Pero en la realidad, después de que se le devuelva el control de la política económica a los alemanes en 1948, se encontraron con una división de su país, que se volvía indispensable para el posterior desarrollo conjunto, pues la parte oriental proveía al país de los alimentos necesarios. Pero no sólo la cuestión territorial estuvo fragmentada, la industria estaba desmantelada, las materias primas eran escasas, los transportes estaban desarticulados y la producción y las importaciones eran la antítesis del orden competitivo ideado por los neoliberales alemanes.

Con el antecedente de la escuela neoliberal no se volvió tan visible la postura planificadora del Estado sobre la economía, pero esta será una cuestión que abordaremos al final del apartado, por lo pronto nos a detendremos en analizar sus acciones que nos reflejaran esta suspicacia.

La batalla contra las aspiraciones monopolista en la economía es una constante en el intervencionismo estatal, no sólo por sus repercusiones económicas sino por que forjan grupos de presión e intereses que no son benévolos con el poder político y afectan la cultura de la nación. Estos son los postulados que el Estado alemán occidental aplicó y que a su vez sirvieron para apoyarse en una clase media o pequeña burguesía que forjaba un nivel de vida cómodo para toda la población. Es así que se emplearon condonaciones para las clases medias y pequeña burguesía, que van desde subsidios a investigaciones hasta los créditos necesarios para el adiestramiento profesional de la fuerza de trabajo. Además, que se les otorgó preferencia a las empresas medianas en la asignación de los contratos públicos (Denton, 1970: 53).

La ley de monopolios de 1965 se utilizó para ayudar a las empresas menores, pero aparte de esos esfuerzos legislativos para apuntalar el orden económico, se desnacionalizaron las empresas propiedad del Estado con el fin de distribuir en una más amplia franja poblacional la propiedad de las mismas. Las acciones resultado de esta desnacionalización de las grandes empresas metalúrgicas y automovilistas se pusieron a la venta al público en general y se obsequiaron facilidades para ser pagadas en abonos, y los solicitantes estuvieron limitados a adquirir de 2 a 3 acciones. Así tan bien, se aprobó la Ley de empresas en 1965 que fortaleció la influencia de los accionistas minoritarios en la operación y distribución de la utilidades las empresa, tampoco se permitió que una misma persona formara parte del consejo administrativo de más de diez empresas.

Todo este esfuerzo para crear el orden competitivo y una política económica colectiva, es en gran parte también resultado de una coordinación entre las grandes empresas nacionales y el sector bancario, pues en algunos momentos el banco tomó el puesto del Estado como planificador, y las empresas con capitales privados se sujetaron a las instituciones crediticias que ejercían una influencia considerable en la economía. La forma con que los bancos participaron en la coordinación de la economía nacional, parten de la prestación de créditos a las grandes empresas, que ofrecían mayor seguridad financiera y que forjaban un buen negocio para los bancos. Pero la planeación de los bancos parte de una similitud con las acciones planificadoras del Estado, pues basándose en una estructura monetaria, les otorgó financiamiento a las grandes empresas de la economía para su desarrollo, además que los banqueros tuvieron perspectivas y objetivos muy similares, actuando con una política en común y con objetivos que en la practica son muy similares en conjunto y en su perspectiva muy parecido a la actividad del Estado (Denton, 1970: 61).

Esta situación derivó en un control que los bancos ejercieron sobre una buena parte de las empresas, ya que formaban parte del consejo de administración de éstas, para representar inversores menores y terceras personas involucradas en el desarrollo de las empresas. Sin embargo, esto no resultó del todo cierto, si bien repercutió correctamente esta política en bloque dirigido hacia el desarrollo económico, la principal apuesta del conjunto financiero se baso en el beneficio que obtenía de una buena administración empresarial, y no solamente por un interés particular hacia la una distribución de la riqueza o de un desarrollo acelerado de la industria. Esta experiencia fue en parte un ejemplo de lucha del

gobierno por evitar que la previsión de las instituciones crediticias se transformara por una práctica monopolística en la economía.

El Estado aplicó una planeación no convencional, no teniendo un determinado tiempo para su cumplimiento, ni como un conjunto de tareas derivadas de un plan general y procedido de un concienzudo análisis de las condiciones económicas nacionales. Más bien, estableció medidas planificadoras en un mediano plazo, como lo fueron los “planes verdes” dedicados a la agricultura, o los planes de construcción de viviendas. A mediados de la década de los sesenta se buscó que un comité de expertos observadores del desarrollo económico estableciera un planeación presupuestario a mediano plazo, pero esto no resultó dentro de un objetivo general expresado en un plan global de desarrollo.

La planeación más bien provino de los fondos otorgados para la reestructuración de Europa, pero esto no se puede adjudicar a una planeación tradicional. Estos fondos posteriormente se destinaron en ayuda a la pequeña y mediana empresa, incapaces de conseguir crédito en el mercado de capitales. Posteriormente se destinaron estos recursos a objetivos regionales y sociales, como lo pudieron ser las zonas más atrasadas económicamente y sujetos propios por su condición a un desarrollo muy desequilibrado con el resto del país. Pero estos ajustes sólo fueron remedios a las tensiones del mercado y no una planeación estatal como medio para el desarrollo equilibrado de la industria. El comité de expertos de la economía sólo intentó suponer ciertas proposiciones básicas para el manejo cómodo de la economía pero la planeación surgió menos que indicativa en la Alemania occidental capitalista.

### **3.5 Japón.**

Antes de cualquier intención planificadora, el Estado japonés tuvo que recuperar su independencia económica que le había sido vedada por su derrota en la Segunda Guerra Mundial y que le impedía rearmar su industria armamentista. Aunque la imposibilidad militar suene inconexa a la planificación, esta situación afectó a toda la industria en general, pues las limitaciones también se asignaron a parte de las materias primas de importación que llegaban a la isla, así como también limitaciones a la industria acerera, que era motor de toda la industria nacional.

El 23 de enero de 1947 manifestó la Comisión del Lejano Oriente -organismo regulador de las condiciones dependientes de la economía japonés- que el pueblo japonés podía transitar por vías pacíficas hacia el desarrollo económico, teniendo como prototipos, el nivel de vida de los años 1930-1934, haciendo uso de estos datos para elaborar estimaciones que abordaran un desarrollo económico acelerado. Pero antes incluso de esta declaración, se intentaron reestructurar programas preliminares de reparación y planes globales para la rehabilitación económica, destinados primeramente a señalar las necesidades más urgentes, y en segundo término, establecer los requerimientos específicos para retornar al nivel de vida anterior a la guerra, todos en el marco de “La política inicial de los Estados Unidos para el Japón después de la rendición” (E. Hagen, 1964: 153).

Los estudios que se formularon para lograr estos objetivos fueron dos: La proyección de la oficina de los Asuntos Extranjeros en 1946 y La proyección del grupo de estudio sobre la capacidad de oferta, en ese mismo año. Este último llevó implícito en el contenido el pensamiento de la mayoría de los países que emergían de la destrucción de la guerra, es decir, una condicionante del control y la asignación minuciosa de los materiales de la producción, tales como la demanda y la oferta de las materias primas, los cálculos de la necesidades por habitante de mercancías esenciales y las necesidades de las industrias más importantes del Japón para iniciar su desarrollo. En cambio, La proyección de la oficina de Asuntos Extranjeros se enfocaba en señalar las necesidades y requerimientos que implicaba obtener el nivel de vida anterior a la guerra. La proyección del estudio de la capacidad de oferta realizó un proceso analítico año por año para lograr que el desarrollo esperado fuera la resultante de los esfuerzos planificados (E. Hagen, 1964: 154).

El último estudio, que en verdad era más que un diagnóstico y más que algunas ideas generales sobre cómo desarrollar la economía, priorizó en un primer momento los campos en los que la industria estaba sufriendo un estrangulamiento. Es así que percibió que la dificultad máxima se encontraba en la industria del carbón, haciendo que el gobierno lanzara un plan de la más alta prioridad sobre esta materia prima. Pero más allá de que los diagnósticos sirvieran como un modelo de desarrollo, funcionaban mejor como una visión desde el interior para demostrar que Japón no se podía desarrollar con las cargas de reparación que pesaban sobre él, situación que mejoró en el año de 1947 con nuevas políticas sobre la rendición de Japón, entendiéndose que las condiciones, sí bien hacían inevitable cualquier conflicto por la amplia desmilitarización, no hacían factible la construcción de una nación autosostenida, pues los esfuerzos para limitar las industrias bélicas, desmontaban la capacidad manufacturera y hacían que la nación continuara siendo dependiente de los Estados Unidos.

Fue el fin de las limitantes hacia las materias primas de la industria, pero aunado a este cambio sustancial, se dieron otros de mayor envergadura con la modificación de las estructuras estatales al constituirse una nueva legislación con nivel de Constitución, y al llamarse a nuevas elecciones en donde ganó el Partido Socialista que formó un gobierno de coalición y que tuvo muy presente la necesidad de planificar como un instrumento básico de su gobierno. Esta acción la llevó a cabo conjugado con la Junta de Estabilización Económica, ampliada y revitalizada, coaligada a su vez con el Secretariado de Planeación a largo plazo, que tenía en su seno a los anteriores planificadores de la Oficina de Asuntos Extranjeros y al grupo de Estudio de la capacidad de oferta. Estas instituciones idearon un plan para la rehabilitación económica en el año de 1948, pero resultó infructuoso, pues se derrumbó el gabinete ese mismo año. Es relevante señalar que el plan incentivaba a las industrias pesadas y químicas, presupuestando una ayuda extranjera alrededor de los 1 500 millones de dólares en el periodo en el que el plan funcionara. Estas medidas del plan trocaban el carácter inicial del mismo; de un planteamiento defensivo a uno positivo. En gran medida el plan estaba compuesto por una cuantificación minuciosa de todos los aspectos de la economía, desde las proyecciones de los cambios demográficos y la fuerza

de trabajo previsible, hasta los cambios de productividad y las perspectivas de comercio mundial; era sin duda un plan completo, aunque se desvirtuaba al no especificar la manera de implementarlo en la realidad (E. Hagen, 1964: 156).

Estas complicaciones primerizas eran entendibles comprendiéndose el problema de las restricciones que pesaban sobre el Estado japonés, sumado esto a una necesidad perentoria de controlar la inflación desbordada. Estos elementos que fueron primordiales para no concretizar el plan, también así lo entendieron los planificadores, que dejaron para un futuro esta manera de aplicar la planeación. Terminó siendo sólo un proyecto de plan que tuvo solamente un significado histórico positivo.

La economía japonesa a pesar del plan desahuciado, tuvo esperanzas en una política menos restrictiva del gobierno norteamericano, empero, era una realidad que la industria estaba muy por debajo de lo presentado en los años de la postguerra. Estados Unidos los entendió así, y previó que las condiciones tenían dos formas de solucionarse; primero, continuar con la ayuda extranjera, que sí bien daba buenos resultados a la economía, era una carga muy pesada para los países que la soportaban, y terminaban por hacer dependiente y comodinos a las economías que se beneficiaban. En segundo lugar, podían dejar que fueran autosuficientes, con problemáticas que pudieran estallar tanto en el campo social, político y económico, haciendo que de esta forma se modificaran las condiciones de subsistencia de la economía japonesa, corriendo el riesgo que tomaran caminos divergentes al norteamericano.

Conforme a estos antecedentes, y a la experiencia anterior sobre el modelo planificador, se vio la necesidad de hacer un esfuerzo urgente para emprender el desarrollo con el paradigma de la planeación como estandarte. Así se creó la Comisión de Planeación para la Rehabilitación Económica, encabezada por el propio Primer Ministro. Estaba previsto que esta planeación abarcara los años de 1949-1953, con la clara conciencia de que el principal problema resultaba ser la inflación, destinando el plan en dos fases; la primera de 1949 a 1950, en el que se intentó alcanzar la estabilidad económica, y la segunda de estas etapas que abarcó de 1951 a 1953, intentó la viabilidad económica, en clara referencia para sostener la actividad económica con ocupación plena sin depender por ello del exterior (E. Hagen; 1964: 158).

Pero esta comisión que creó el plan y que buscaba sus objetivos, sufrió un estancamiento infortunado, pues sus noción de combatir la inflación con esfuerzos para acrecentar la oferta, se encontraban de frente con la búsqueda del mismo objetivo pero por otra ruta del gobierno norteamericano, que encontraba la solución de esta continua subida de precios mediante una reducción considerable de los gastos y expansión de los ingresos totales del gobierno, haciendo que este demandante de gran peso, equilibrara la demanda obligando que los precios se mantuvieran estables. La política norteamericana se apoyaba en la libre empresa y en la competitividad efectiva para estabilizar el sistema de precios, entendiendo por ello que las influencias y direccionamiento de la economía por parte del Estado japonés tendrían que ser mínimas. La Comisión de Planeación que claro está, no se compatibilizó

con las ideas norteamericanas, ajustó su política hasta donde pudo con las visiones de los ocupantes, y en su informe anual se presentaron serias deficiencias con lo planteado en un inicio. Esto causó muchas críticas dentro del aparato gubernamental nipón. La Comisión continuó con su trabajo, pero al ver que se hacía imposible cualquier intento planificador, se decidió en los últimos meses del año de 1949 dar por enterrado el plan; señalando que “la planeación a largo plazo no tiene sentido” (E. Hagen, 1964: 159).

Aún con la noción de este plan infructuoso, es bueno especificar los objetivos macro que se buscaban lograr con este proyecto; 1) Un máximo esfuerzo para expandir las exportaciones, 2) atención especial a la acumulación de capitales, 3) medidas vigorosas para limitar el crecimiento de la población y 4) el mantenimiento de un control gubernamental efectivo y debidamente depurado. Dentro de la coyuntura que hizo posible que no resultara apropiado el plan, se encuentra como ya se mencionó la intervención del gobierno norteamericano, pero también fue participe la Guerra de Corea, que acusó en la finanzas japonesas un importante repunte en sus exportaciones y en sus ingresos en dólares, haciendo posible sacar a flote la balanza de pagos, quedando desfasado cualquier intento planificador como el de la Comisión de planificación para la Rehabilitación Económica.

Incluso antes de que Japón recobrara su independencia, y con el animo del paradigma de la planeación en los círculos económicos gubernamentales, se ofrecieron ciertas proyecciones o planes que se brindaban como estudios económicos, estos son; Las condiciones para alcanzar la autosuficiencia económica o “Estudios Eos”, El Plan de autosuficiencia, y por último el Documento B. El primero de estos Estudios el “Estudio Eos” consideró ciertos aspectos que salieron a relucir por la actitud intervencionista del gobierno estadounidense; ofrecían ideas por si fallaba en algo la relación con EE.UU. Dentro de estas consideraciones se encontraba la problemática de carácter urgente como; 1) cómo hacer fluido el movimiento de exportaciones necesarias para lograr la viabilidad económica hacia 1952, 2) cómo afrontar la crisis de una escasez de dólares en el caso de que la ayuda de los EE.UU. fuera interrumpida de pronto, y 3) cómo compensar el faltante de los fondos de inversión en el momento en que desapareciera el Fondo de Contrapartida. El hecho fue que el gobierno recibió con beneplácito este informe y formó rápidamente la Comisión para la Autosuficiencia Económica, que igualmente de rápido formuló el Plan de Autosuficiencia Económica, resultando ser también un organizador de la nueva faceta en al que se encontraban con el advenimiento de la Guerra de Corea. Tenía el carácter de ser un impulsor de la economía anterior a la guerra, pero también se establecía en el reacomodo de cifras propiciadas por el inicio de la guerra (E. Hagen, 1964: 162).

En septiembre de 1951 las autoridades japonesas firmaron en San Francisco el tratado de paz con EE.UU. llevando consigo el siguiente proyecto económico con intenciones de plan, llamado Documento B. Este estudio tenía como primera intención el hacerle patente al gobierno norteamericano su posición respecto al programa de cooperación económica firmado por los dos países. Este planteamiento resultó ser muy ambicioso, tanto que fue el único plan que después de la posguerra no cumplió con los objetivos propuestos, pero aún

así, fue un indicador de los límites y un propulsor de ciertos sectores económicos como el de la industria eléctrica (E. Hagen, 1964: 164).

El gobierno japonés ante su independencia económica recién adquirida, quiso adoptar medidas que lo encauzaran ante fondos de inversión más racionales y efectivos. Es por eso que se crea el Cuadro Económico de 1957, preparado por la Junta de Económica Consultiva, que era el precedente de los anteriores cuadros que forjaron los planes infructuosos, pero que tenían mayor experiencia y sobre todo independencia. Aún así, se idearon nuevas maneras de afrontar a la planeación, dejando por fuera el carácter equilibrado de los requerimientos materiales y la oferta, y se preocuparon menos por los procesos anuales; en contraste, se apoyaron más el proceso inductivo de la planeación (E. Hagen, 1964: 165).

En febrero de 1953 se publicó el Cuadro Económico junto con el Plan Okano, denominado así por ser el Ministro de la Junta Económica Consultiva, el señor Okano. El plan tuvo como propósito primario establecer esfuerzos encaminados para expandir las exportaciones, con la intención adicional de mostrar a los expertos del Banco Mundial, la urgente necesidad de Japón por conseguir créditos para alcanzar la viabilidad económica. Al Banco Mundial no le sorprendió el carácter del plan, a no ser su deficiencia como un plan global, pues los supuestos créditos necesarios para su expansión y requeridos al Banco Mundial, no fueron representados en un plan a gran escala, causando un problema de dirección de estos fondos, que podrían ser destinados a sectores sin ninguna importancia. Se denotó por estos intereses, que este plan tenía sobretodo tintes políticos que económicos en su vértice.

La formulación del plan de 1954 se vislumbró en un panorama ensombrecido por la recesión económica y por el exceso de la fuerza de trabajo que se estaba convirtiendo un problema muy grave. Ocasionando que los planificadores buscaran incesantemente la forma de aumentar la productividad dentro de la industria, y estimulando con ello una ilusoria ocupación plena ideada para 1965.

El cambio de gobierno, también representó un cambio de modelo planificador, pues la Junta Económica Consultiva, cambió de nombre para llamarse Agencia de Planeación Económica. El nuevo primer Ministro instruyó que se preparará un plan a largo plazo que abarcara toda la economía japonesa. En enero de 1956 se presentó el plan quinquenal, teniendo como principales objetivos nuevamente la ocupación plena y la autosuficiencia. Este planteamiento no se limitó sólo presentar cifras como objetivos preferentes, sino que se señalaron medidas en forma de políticas fundamentales de las ramas de la administración gubernamental para hacer que el plan tuviera futuro. Una gran diferencia de este plan se explica por el intento de supresión de los gastos del consumo privado a favor de las inversiones en productos de capital, puesto que el plan se inmiscuía en la realidad particular y no solamente retomaban como sujeto de la planeación al Estado.

Pero incluso, más allá de este cambio, es de mayor relevancia la postura de contener el gasto público en beneficio de la empresa privada, puesto que se desinteresaba el gobierno de cualquier medida que condujera a una planeación centralizada, siendo esto en efecto, también parte de la debilidad burocrática de la propia Agencia de la Planeación Económica. El plan no condujo a medidas específicas que tuvieran gran impacto en otros sectores que no fueran diferentes de los especificados por el plan, es decir, su impacto en la economía fue moderado, siendo también causa de ello la capacidad de desarrollo de la economía japonesa que sobrepasaba sin duda a lo asociado por el plan en el rubro más optimista (E. Hagen, 1964: 169).

Este plan quedó sobrepasado y el gobierno se vio obligado a volver a aclarar sus objetivos que se presentaron en el plan de 1957, mucho más rápido que los anteriores, pues los ya constantes estudios dejaban cualquier intento planificador más sencillo. Este plan abarcó de 1958-1962, teniendo como principal objetivo, no una cifra macroeconómica o un indicador social, sino una cuestión que atañía al Japón en ese espacio de desarrollo, es decir, tenía como intención primaria averiguar cuál era la tasa óptima de crecimiento, en una ocupación razonablemente plena y con equilibrio en la balanza de pagos. Estos objetivos se estudiaron en la planeación precedente y se llegó a una cifra de decrecimiento esperado que cumpliera con la expectativa; 6.5%, fue la tasa óptima de desarrollo. El plan como tal resultaba muy ventajoso por el buen cálculo de las cifras y el mejor análisis de las fluctuaciones de los 6 años anteriores. Pero dejaba sin mucho sentido práctico su aplicación. Esto fue resultado del posicionamiento del plan desde su génesis, pues estuvo pensado para ser guía de la empresa privada y del libre mercado, pero los métodos indirectos con lo que se confió para darle peso al plan fueron la política fiscal, monetaria, de comercio y de cambios, manifestando con ello un puro plan testimonial, sin ninguna acción directa a los controles económicos. Tampoco podemos decir que fue de carácter puramente inductivo, pues eludía muchas veces sus propios objetivos, como las asignaciones fiscales que el propio plan consentía, y que no se pudieron cumplir debido a las necesidades de la inversión pública. En resumen, el gobierno no se comprometió con el plan, dejándolo en desuso en 2 años por el mismo motivo que los otros; por estar anticuado, ya que la situación japonesa, por un cambio favorable en la relación de precios creció más allá de lo estipulado en el plan que no estaba cercano a la realidad (E. Hagen, 1964: 171).

A principios del año 1959 se hizo perentorio escuchar los ánimos por la buena situación económica, razón por la cual el gobierno, conjuntamente por los bríos políticos de los gobernantes, presentaron un plan que duplicaría el ingreso en diez años, sin tener muy presente a que indicador se correspondía este deseo. En 1960 estuvo terminado el plan, que estableció el aumento del doble en el Producto Nacional Bruto real en diez años, entre 1961 y 1970. La tasa de crecimiento anual sería de 7.2% y estaría complementada por tres estimaciones que originalmente serían en las que se basaría esta predicción de la tasa de crecimiento. Estas estimaciones se hicieron con referencia a; los equipos necesarios para el requerimiento técnico, en referencia a los productos de capital que se volvían

indispensables para tal desarrollo y por último, a los hábitos de consumo familiar y a las decisiones político-gubernamentales (E. Hagen, 1964: 172).

Los cinco objetivos que se plantaron en este plan fueron los siguientes;

- 1) El acrecentamiento del capital social básico; que se refería a los caminos, carreteras, puertos, infraestructura para el desarrollo industrial. Todo perteneciente a la esfera en el que Estado es el responsable directo.
- 2) Encauzamiento de un cambio en la estructura industrial hacía la industria pesada; Este cambio por vías obvias en la el desarrollo, suele encaminar a la inversión privada a bienes duraderos; entendiéndolo como que el plan dio la pauta para que el desarrollo de esta industria se manejará con mejores resultados.
- 3) Promoción al comercio y de la cooperación económica internacional; esto hizo clara alusión al desequilibrio de la balanza de pagos, teniendo presente que con el desarrollo las importaciones de bienes de capital y de consumo, aumentaría el déficit, por ello plantea que las exportaciones tendrían que crecer a tasa anual del 10%, Esto sería posible sólo si la industria manufacturera de Japón crece, y el comercio se empieza a liberalizar.
- 4) Aumento de la Calidad de los recursos humanos y promoción de la ciencia y la técnica; fue la revolución industria- científica, que llevó como destino una inversión en las investigaciones científicas, para que con ello el desarrollo económico se viera estimulado.
- 5) Mitigación de los desniveles por “estructuras duales” y el aseguramiento de la estabilidad social; la expresión dual provino o hizo referencia a los sectores más rezagados de las empresas y pequeñas plantas de producción con salarios bajos y bajas ganancias.

Al parecer, el principal objetivo fue el primero de éstos, o al menos fue al que más énfasis le puso el Estado, y es claro, pues el Estado era el único responsable de su desarrollo. El plan resultó muy optimista; el modo planificador, que estadísticamente se basaba en el pasado inmediato y en la observación empírica de los bienes de capital y el modo de producción y sus características y desenvolvimientos, se volvió muy particular por su racionalidad económica. Aunque se tuvieron problemas, por ejemplo, en los objetivos en los que era dependiente la iniciativa privada; el plan se limitó a generalidades, o a especificar caminos para lograr tal o cual objetivo sin hacer una descripción exhaustiva de la tarea, tal fue el caso del objetivo que hizo referencia a la industria pesada (E. Hagen, 1964: 179).

En lo referente al cumplimiento de estos objetivos, es de especial importancia el señalar que el impulso del Primer Ministro fue indispensable, pero los Ministerios afectados por el plan, aceptaban la planeación con parsimonia y ceremonialismo, pero cuando sus intereses creados se veían afacetados, utilizaron el plan para acrecentar sus intereses, sin ceder en nada a sus atribuciones como Ministros de tal o cual rama de la economía nacional. Es así que el agente regulador del Estado, en este caso la Agencia de Planeación Económica, no

ejerció una iniciativa independiente o un poder de control, sino que cada rama de la industria le proporcionaba cierta información para formular el plan, sin tener después ninguna facultada, dejando el control a los Ministerios encargados y a las instituciones financieras estatales, las cuales canalizaban la planeación y los recursos necesarios para la inversión (E. Hegan; 1964: 182)

Esta fue la experiencia más importante de la planeación en Japón, retomando sus grandes errores y aceptando como un beneficio el optimismo por desarrollar la economía de la nación por la vía de la planeación. La lección que nos ofrece someramente, es que la planeación puede tener estudios muy precisos y objetivos muy concretizados a la realidad, pero si estos no se abordan con seriedad por parte de toda la economía, es muy complicado que lo planificado resulte con un algún tipo de crecimiento.

Fuentes consultadas.

#### Libros y Revistas

- A. Gordillo, Agustín (1973), *Planificación y participación y libertad en el proceso de cambio*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 284 pp.
- Arana Aguilar, Bernardino (1990) *Planificación sociedad y utopía*, CIDE y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 165 pp.
- Bahamonde Magro, Ángel (1981), *De la nueva política económica a la planificación*, *Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 198 pp.
- Denton, Geoffrey, Murray Forsyth y Malcolm MacLennan, (1970), *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, trad. Jorge Eduardo Navarrete, Siglo veintiuno editores, México, 431 pp.
- E. Hagen, Everett (1964), *Planeación del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 459 pp.
- Mannheim, Karl (1950), *Libertad, poder y planificación democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 445 pp.
- México, 216 pp.
- Poulantzas, Nicos (1979), *Estado, poder y socialismo*, siglo veintiuno editores, México, 326 pp.

#### Diccionarios y Enciclopedias.

- Real academia de la lengua español.

## **Capítulo IV.**

### **La planeación en Latinoamérica y en los países subdesarrollados.**

En este capítulo se explica la trascendencia de la planeación en los países subdesarrollados con una especificación en los actuales modelos de planificación Latinoamérica. También se retomaran las vías de planificación de los países subdesarrollados que más seriedad le integraron a esta herramienta en los años en que esta fue la predominante.

#### **4.1.- Antecedentes; América Latina**

La región que nos interesa en sobremanera por su experiencia en la planeación económica y por sus semejanzas endémicas con México, es América Latina, ya que la práctica de esta tendencia planificadora, no es proclive a años posteriores, ni tampoco se centra en un modelo económico constante que efectuó la planeación, sino que termina por ser un mosaico en el que se expresan desde una planeación socialista cubana, hasta un planeación neoliberal mexicana, y que aun ahora es sinónimo, la planeación, de una organización económica más o menos estructurada dependiendo el caso. Sin embargo, en este capítulo sólo nos detendremos a presentar la experiencia de ciertos países muy característicos de la herramienta planificadora y que presentan actualmente una marcada pauta hacia esta forma de política económica.

Por lo pronto habrá que hacer algunas similitudes entre tantas tendencias políticas-ideológicas diferentes para agruparlas de manera que se correspondan los casos. Primeramente, se volvió frecuente que en Latinoamérica la planeación fuera sólo una elaboración de las oficinas técnicas encargadas de la misma, sin tener en todos los casos la aprobación parlamentaria, ni una aprobación por decreto del poder ejecutivo, con ello tampoco fue frecuente que se publicaran en el boletín oficial del Estado. Esto propició que el plan quedara en una buena parte de los casos, reducido a un simple libro técnico, sólo llamando la atención a los especialistas. Esta deficiencia se originó por la ausencia de una normatividad que en la mayoría de los casos provocó en el plan una falta de sustento adecuado como para poder considerarlo siquiera un plan indicativo o imperativo. Ni siquiera en el caso de ser un plan indicativo se le pudo considerar como tal, pues la falta de una aprobación normativa, quitó a las recomendaciones del plan el carácter que pudo propiciar una influencia en los factores de producción. Hay que sumar a esta falta de sustento jurídico en los márgenes latinoamericanos, una nula participación social y más aún de la administración pública. La planeación terminó por ser una herramienta económica de carácter unilateral y paternalistas, que constituyó el rasgo distintivo de la

planeación latinoamericana (A. Gordillo, 1973: 98-99). En algunos países se intentó que los planes indicativos tuvieran más vigor, transformándolos en leyes de la República, sin ser esto un atenuante eficaz para solucionar los problemas sustanciales (Luis Lira, 2006: 10)

A excepción de Cuba, en los demás países latinoamericano las reglas del mercado y el papel de la burguesía empresarial cumplieron y cumplen, con un rol decisivo en la vida económica de las naciones, incluso cuando el Estado pudo tener una amplia influencia en la conducta de los agentes económicos. Dentro de las décadas en la que la planeación se aplicó como el eje rector de la economía y el responsable directo del desarrollo, se formaría una tendencia clara hacia una mayor participación estatal en las economías. Esta tendencia que con frecuencia nos previene sobre el carácter mixto de la economía, era manifestada tanto en la producción de bienes y servicios, como en el poder de la regulación del Estado sobre la actividad económica. Y es que fue en la planeación donde se pudo inferir el contexto de la vida económica y social de los países latinoamericanos, con su marcada búsqueda de distribución de la riqueza y con su más grande propósito de desarrollo económico acelerado. Esto, durante las décadas en las que el paradigma planificador fue el dominante en el contexto del Estado Benefactor. Pero en la actualidad, se discute su eficacia y se aplica en diferentes contextos que nos remontan a hacer un análisis, sí bien un tanto rezagado por los antecedentes en la última mitad del siglo pasado, si con intentos focalizados en la época contemporánea, como para hacer de este apartado una complementación con el análisis nacional.

El proceso de planeación en América Latina pasó por la incapacidad económica para importar bienes duraderos, suscitando soluciones que conducían casi en todos los casos a la sustitución de importaciones de insumos industriales. Fue así que el proceso planificador pretendió incorporar metas específicas atendiendo a las actividades de producción y a los requerimientos y condicionantes para dicho progreso productivo. Pero acompañado de esta búsqueda por impulsar la actividad productiva, se ha particularizado dentro de la planeación el tratamiento de los problemas de los sectores sociales; como lo son el sector salud, educación, vivienda, etc., y la búsqueda de vínculos entre estos y las cuestiones estrictamente económicas (Cibotti, 1973: 42-43).

Las metas que sugirieron en la planeación latinoamericana, indicaron un proceso planificador dentro de las décadas de los años cincuenta a los años ochenta, en donde se buscó, se atendieran y orientaran dos problemáticas coyunturales a la vez; por un lado, el de encarnar los problemas económicos y de producción, como lo son; el déficit de la balanza de pagos o la inadecuada estructura productiva; pero por el otro se expresaron dentro de la planeación, la urgencia de atender la pauperización de la vida urbana y rural, y sus deficiencias y necesidades. Esta concretización de las problemáticas cruciales que se expusieron en la planificación, no propiciaron en todos los casos una mayor o menor estatización, o por el contrario, una preeminencia o decadencia de la iniciativa privada, sino que solamente dio para que se reconociera la diatriba y se buscara en el mejor de los casos una buena política social y económica para atender estos dos males. Aunque

existieron los casos donde la planeación no fue sino una espejismo, un desplegado de análisis y buenas intenciones, pues la planeación como se dijo, no tiene en la mayoría de los casos un nivel que implique su obligatoriedad.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la planeación con estos u otros objetivos, se vio revitalizada como instrumento de desarrollo en las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961. Pues se afirmó a la planeación como un requerimiento básico para el desarrollo económico, señalando en el título II del Capítulo uno de dichas resoluciones lo siguiente;

“1) Que se ponga en práctica, de acuerdo por los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social bien concebidos y comprensivos, dirigidos al logro del crecimiento auto sostenido; 2) Que estos programas nacionales de desarrollo económico y social se basen en el principio de auto-ayuda tal como se estableció en el Acta de Bogotá y en la utilización al máximo de recursos internos tomados en consideración de las condiciones especiales de cada país; y 3) Que la preparación y ejecución de estos planes de desarrollo económico y social, las mujeres sean consideradas en igualdad de condiciones que los hombres...”

Así mismo, en el Capítulo II de dicho resolutive manifiesta que “...que los países latinoamericanos participantes concuerdan en introducir o reforzar los sistemas de preparación para la ejecución y para la revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social coherentes con los principios, con los objetivos, y con los requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deben formular, si es posible dentro de los próximos dieciocho meses, programas de desarrollo a largo plazo...”

Esta carta en la que participaron 20 países latinoamericanos fue propulsor de medidas planificadoras, pues después de estas resoluciones casi todos los países de Latinoamérica diseñaron un sistema de planeación nacional. Estos sistemas institucionalizados de la planeación que se desarrollaron dentro de las décadas de los sesenta y ochenta, se concentraron en la elaboración de los planes de desarrollo con mucho cuidado, incluso con más cuidado que la aplicación misma del plan. Esto se debió a factores como; la poca capacitación de los especialistas en las técnicas planificadoras, o la deficiente información que se obtenía de ciertas ramas de la economía que se manejaban discrecionalmente, o el descuido de los gobiernos al hacer que los planes tuvieran la misma temporalidad del gobierno en turno, dándole menor énfasis a los planes antecesores para establecer los propios, etc. Estas fueron las causas por las que los planes sólo sugerían postulados primarios y enunciados generales, sin adentrarse a una planificación de fondo (Lira, 2006: 10).

Como resultado inevitable de la deficiencia en la práctica, se percibió en los años ochenta una idea general, en la que se descubría a la planeación en un momento de crisis, tomando poca relevancia a los anteriores intentos que las más de las veces pasaban inadvertidos.

Entre las deficiencias que ya hemos mencionado se encuentran otras nuevas, como un proceso planificador excesivamente complejo y con gran dificultad para acoplarlo al aparato político así como a la administración pública (García D'Acuña, 1982: 15-42).

En fin, estos podrían ser los factores generales que intervienen en la planeación latinoamericana en su conjunto, pero es evidente que para articular un análisis más completo es vuelve indispensable hacer un recuento de los países que plantearon como funciones del Estado la planeación económica y social. Por eso desmenuzaremos los casos que personalmente nos parecen los más apropiados para ejemplificar a la planificación en Latinoamérica.

#### **4.1.1 Cuba**

La revolución Cubana entró triunfante a las calles de la Habana el 1 de enero de 1959, con una intención de re-configuración que hasta ese momento no se vislumbraba como una revolución socialista. La coyuntura intervino para que los dirigentes revolucionarios tomaran esta decisión, añadiendo a estas situaciones; intentos de golpe de Estado, invasiones, ataques notorios y discretos, hasta intentos de magnicidio. Todo esto se acumuló, para que en la coyuntura de la invasión de Bahía de Cochino, Fidel Castro Ruiz, declarara la intención socialista de la revolución.

Esto tuvo una enorme repercusión en la situación geopolítica del momento, pero que también determinó que tipo de planificación se retomaría para la nación. El enfoque socialista en Cuba es muy relevante, pues se reafirmó la colectivización progresiva de los medios de producción, y una nueva forma de abordar la economía en la que la planeación interviene como modelo predominante.

Como ya observamos en el contexto soviético, la planeación de la economía en los modelos socialistas se transforma en el motor impulsor y totalizador de los procesos productivos y en su tarea distribuidora. Sin embargo, Cuba no tendría la misma opción desde su génesis de formular la planificación como mejor le correspondiera y sirviera para solucionar sus conflictos. La sombra de la URSS como enajenante de los designios socialistas, tuvo gran influencia en todos los objetivos que se retomaron o desecharon en la planificación Cubana.

Retomaremos, para hablar de la planeación cubana, los enunciados propuestos por Ernesto Guevara, ideólogo, organizador y en gran medida héroe de la revolución, mas no se debe pensar que la planificación cubana no es tratada con importancia académica, simplemente que este trabajo ve importante que quien nos adentre en este mismo espectro, sea el mismo que organizó la estructura de planificación socialista cubana.

Guevara nos transportará a los incipientes pasos de la organización de la revolución con su nuevo carácter socialista, ajustándose esta revolución a la realidad que se asemejó con las

diatribas de las revoluciones socialistas anteriores a la cubana, como los son la soviética y la china; siendo esto en gran medida, sí bien una experiencia por la que se pretende transitar, también un obstáculo, pues no se estuvo en completa libertad para formular, ya no digamos los objetivos prioritarios, sino los propios mecanismos autogestionados para darle al plan una nueva estructura que difiera de los errores evidentes de los casos anteriores.

Guevara planteó a la planificación como la previsión del futuro, pero la herramienta con la que se prevé este futuro es el plan, un plan económico de un país socialista. En primer lugar, para hacer un plan que tenga como referencia un país socialista, es necesario, dice Guevara, contar con los medios de producción, que en un caso socialista se refieren a la totalidad, pero esto no basta, afirma Ernesto Guevara, es necesario tener un conocimiento claro de la realidad nacional, entendiéndolo por ello, un conocimiento estadístico, preciso y metódico, de todos los factores económicos, situación incómoda en Cuba, por su presente cuasi colonial en la década de los sesenta, contando sin cifras exactas de la realidad que reflejara la situación en toda su magnitud.

Una vez concluido estos dos rasgos indispensables, es necesario tener una certeza de las metas a lograr, y con qué medios y a qué velocidad se piensa llegar a estas metas. Una vez que se termina de hacer este análisis y resulta la imposibilidad de cumplir todas las necesidades en cinco años del plan, es evidente que se requiere un balance del mismo, tratando de que el plan tenga énfasis sobre los puntos más importantes a desarrollar, pero aún así no está terminada la planificación, hacen falta dos factores importantes; la conducción del propio plan que debe ser unificada. En Cuba la unidad en la conducción del plan estuvo a cargo de la Junta Central de Planificación, quien cuyo presidente fue el Primer Ministro de la República. El autor coloca al conocimiento y al apoyo del pueblo como el último paso para que la planificación socialista se ponga en marcha. Las razones por las que el autor aborda estas últimas necesidades de la planificación, hacen referencia al gran factor económico que representa el pueblo, entonces es sólo él el que tiene que aprobarlo después de entenderlo, e iniciar ya con el plan (Guevara, 1961: 9-10).

Aún así, Guevara estaba convencido de la necesaria aprobación por parte del “pueblo” del plan global del país. Esta aprobación no era una formalidad legitimadora, sino que se pretendía que se conociera y discutiera en la sociedad la planificación en su conjunto (Guevara, 1961: 2). El autor apreció el carácter profundamente democrático de la medida, pues la realización de arriba hacia abajo del plan tiene por finalidad ser aprobado por los obreros. Esta fue una cualidad con la que se pretendió desarrollar al país, pues el desarrollo, como señala el autor, no es para algunos pocos, como siempre había sido en Cuba, sino que tendría que ser para todos.

La racionalización de la economía y la mecanización de la producción, son dos argumentos que esboza Guevara para su tratamiento planificado. Y es la Sub-Secretaría de economía, que estuvo dividida, y que tuvo en una de estas divisiones a la Dirección de Planificación, conjuntada con la Junta Central de Planificación, que se previó, dice Guevara, el tener la

orientación para el desarrollo industrial del país. Pero esta planificación, la que está organizada con el sector industrial, será solamente para industria, no obstante, el Ministerio de Obras Públicas, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, también tendrá sus propios planes que son concordados desde la Junta Central de Planificación (Guevara, 1961: 6).

El recién Ministerio de Industria, dice Ernesto Guevara, tendrá dos funciones específicas, en un primer plano; tendrá que asistir a las funciones dadas por la Sub-Secretaría encargada de la administración del país. Entre estas tareas estarán; la función de producción de todo lo que está creado; el preocuparse del aprovechamiento máximo de la capacidad instalada del país; la coordinación de todos los medios de producción para que actúen de acuerdo a las necesidades del país, etc. La otra tarea, estará enteramente relacionada con la implementación de los planes económicos; esta Sub-Secretaría de Economía tendrá como función primordial prever a través de la Dirección de Planificación, las futuras inversiones que se pretendan realizar para el desarrollo industrial, así como para su modernización (Guevara, 1961: 2).

El autor nos pone en perspectiva sobre la necesidad de industrializar el país conforme a la prioridad de la industria básica, que se tornará en industria pesada, y la industria ligera, que serán los medios de producción para el consumo. Sin embargo, en contraposición de lo que pudiera pensarse, la azúcar, fuente fundamental de la industria ligera Cubana, se abordará como básica, por su indiscutible importancia en esos primeros momentos de la revolución como principal materia de exportación, ya no para los países occidentales, que serían su mercado axiomático por sus implicaciones geográficas, sino a los países del Este, en especial a la URSS. Aún así, es evidente que la industria pesada, como forma de industrializar al país desde la base, concuerda con la experiencia soviética que ya hemos sometido a análisis.

Pero aunado a este aparato planificador, se encuentran otras instancias que modifican o intervienen de algún modo en la situación del socialismo prematuro. Por ejemplo; se encuentra la Dirección de Abastecimiento y Ventas, que se ocupó del abasto de todas las materias primas y de la venta de las misma a la industria; la Dirección del Trabajo y el Salario, que se preocupó de los salarios de la fuerza de trabajo; la Dirección de Costos y Precios, que analizó los precios que los productos tendrían al público; la Dirección de Finanzas, que estableció entre otras tareas el control financiero del plan de producción que tiene cada empresa; etc. Todo siendo un aparato complementario del plan, que se abordó para concretizar el modelo socialista y la racionalización de la economía. Además no sólo Guevara nos ilustra con gran atino el aparato burocrático cubano, sino que nos hace una demostración de cómo fue su funcionamiento. Dice, “cuando toda la planificación se ha realizado, se ha decidido hacer las nuevas industrias, que pasan a la Sub-Secretaría para la construcción industrial, que a través de su dirección de inversiones decide quién, cómo y dónde se va a hacer la inversión, la fábrica; pasa a la dirección de proyectos que hace el proyecto, los discute, cuando es con los países socialistas, la dirección de ejecución de proyectos se encarga de hacerlos.” (Guevara, 1961: 6)

También Ernesto Guevara abordó sobre el control del plan dentro de cada empresa. Este plan se expuso a través de un presupuesto, y el control no sólo se realizó por la rama de la producción a la que la industria estuvo subordinada, sino que se controló de igual manera a través de la Dirección de Finanzas, que examinaba financieramente el plan a través del Banco Nacional, que controlaba, fuera del Ministerio de planificación, el plan de las empresas a través del Ministerio de Hacienda. Del resultado de la producción se harán cálculos para “premiar” a las empresa e individualmente a los obreros, estas retribuciones se harán directamente por parte del Estado, y no como en otras naciones socialistas, donde la empresa vende sus productos al Estado, para luego premiara a los obreros (Guevara, 1961: 7).

Estos primero pasos transitorios a un socialismo incipiente tuvieron dentro de su seno muchas contrariedades emanadas en algunas ocasiones de su propia inexperiencia, y en otras muchas de las intervenciones soviéticas. A mi parecer se configuró la experiencia cubana como un modelo prototipo similar al de la URSS, claro que con las diferencias y deficiencias de un país con menor capacidad de desarrollo a corto plazo por su marcada tradición colonialista y sus limitaciones geográficas. Pero dentro de estos andares primarios, se aplicaron ciertas medidas que determinaron la relación de la planeación con la economía. Estas modificaciones decantaron la planeación socialista cubana desde un inicio. Entre ellas es valido enumerar a grandes rasgos; la nacionalización de la propiedad extranjera y del gran capital nacional, la reforma agraria en donde se expropiaron los grandes latifundios y con un reparto de tierras a más de 200,000 campesinos, las disminución del desempleo con el aumento de la burocracia, un mayor ingreso de los sectores populares con la reducción de tarifas de los servicios públicos, que por otra parte expandían los servicios gratuitos de salud y educación (Miranda Parrondo, 2004: 12)

Se intentó que la industria azucarera fomentara la industrialización del país, fue por eso que en los primeros años de la revolución se ampliaron los recursos humanos y materiales dedicados a la zafra azucarera, que aventajaba su beneficio, pues se suscribió un acuerdo con los países socialistas de Europa Oriental para comerciar con esta materia prima. Es así que el aumento de la producción azucarera y agrícola en general condujo a un incremento de las exportaciones, lo cual permitió elevar la capacidad importadora de materias primas y de bienes de capital con las que se intentó incrementar el desarrollo industrial y económico de la isla.

Con esta planeación en los años de la década de los sesenta, se intentó cumplir con metas sociales que fueron en buena medida cubiertas; como los son una cobertura total en cuanto a la atención y al tratamiento de enfermedades, la ampliación de la cobertura educativa, con un aumento de la tasa de matrícula combinada de los tres niveles de educación, así como la reducción de la tasa de analfabetismo, y un aumento de la esperanza de vida al nacer al mismo tiempo que se disminuía la tasa de mortalidad infantil.

Entre los años de la década del setenta se pretendió en los planes de desarrollo plantear como prioridades nuevos enfoques que le dieran dinamismo a la economía y un nuevo

enfoque a las relaciones mercantiles, no sólo de Cuba, sino de gran parte de los países socialistas. Se ambicionó por ejemplo; una integración del mercado socialista mundial, en el que Cuba cumpliera como suministrador de las materias primas esenciales para la industria y el consumo. También se adoptó un modelo muy similar al soviético, en cuanto a la planificación, con el paradigma de los cinco años que cumplían un papel de corto y mediano plazo, claro que éste se ajustaba cada año, además que se buscó coordinar el plan con los demás países socialistas del orbe. Se intentaron también pequeños esbozos de introducción de pautas del mercado para que regulara en lo posible las deficiencias del plan y para que estimulara un crecimiento en la productividad. Y por último, en esta integración del bloque socialista, se formularon cambios institucionales de las estructuras de los Estados para garantizar la armonía con los demás países del bloque (Mirando Parrondo, 2004; 32).

En el año de 1976 se implementó un nuevo sistema de organización y administración de las empresas públicas, que se conoció como el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). Este nuevo paradigma intentó otorgarle un poco de autonomía operativa a las empresas estatales, reintroduciendo los cobros y pagos entre las mismas empresas y el crédito estatal. Tenía como finalidad la de desarrollar mecanismos de estímulo material para el desarrollo de la producción. Esta autogestión de las industrias estatales, cedía cierta independencia sobre las decisiones económicas de las empresas; estipulando el control de los costos y la obtención de los beneficios de las actividades productivas. Aunque esto sólo funcionó a medias, pues existía todavía un rígido sistema centralizado y un sistema de crédito ineficiente, además, que no se modificaron las relaciones de producción, pues el detentador de la propiedad económica y la posesión era un agente exterior al trabajador (Miranda Parrondo, 2004: 35).

También se intentó durante este lapso de tiempo, orientar el crecimiento económico de la población hacia un fomento del consumo personal que revitalizara a la industria. Para ello se hizo necesario aumentar la producción agropecuaria. Pero aún así, se tuvo gran demanda de la importación de alimentos. En 1980 el gobierno permitió la creación de los mercados libres campesinos, que ocupaban los excedentes de los campesinos después de que el Estado recolectara lo trazado en el plan, para orientarlo en pequeños mercados. En la medida en que estos mercados se fueron desarrollando, se notó una disparidad económica entre los campesinos que acumulaban dinero por la demanda alta de sus productos y por ende los precios altos a los que se vendían sus productos, y los campesinos pobres que sufrían por esta nueva liberalización.

Ya a mediados de la década de los ochenta Cuba inicio un mecanismo diferente a la flexibilización económica de los países de la Europa Oriental, destinando mayormente a reforzar las estructuras centralistas, a la eliminación del SDPE y de los mercados libres campesinos, en un intento de retornar el rumbo socialista que se estaba diluyendo entre prácticas que no estaban bien conceptualizadas y pequeñas ranuras del espíritu capitalista.

Con la caída de la URSS la economía cubana sufrió un duro golpe, pues el mercado integrado entre estos países y Cuba era provechoso para la isla, asimismo recibía ayuda técnica, económica y social de los países de Europa oriental que ya no fue más proporcionada. Es así que se enfrentaron ante esta nueva situación, con el fin de evitar el colapso del régimen político y económico, en el que se tuvo un grave riesgo por una casi previsible crisis alimentaria. La planificación cubana se enfocó a elementos fundamentales; como el detener la caída de los indicadores económicos promoviendo el desarrollo de los sectores potenciales por su condición exportadora de bienes y servicios, además que se tuvo que asegurar la reinserción de la economía cubana en la economía mundial, con todas las desventajas de tener un bloqueo económico con el mayor mercado del mundo, al mismo tiempo que se intentó obtener inversiones extranjeras en el país, y por último se buscó una estabilidad macroeconómica. Tareas épicas sin ningún aliado con potencialidades importantes en el mundo, y con grandes enemistades que percibían el colapso del régimen socialista en un corto lapso de tiempo, pero aún así la firme intención de no sucumbir ante el imperialismo -como ellos lo llaman- ha hecho resistir a la isla por más de veinte años, con un socialismo autóctono, sin llegar a ser en claro un socialismo verdadero. Aún así, la autodeterminación de la nación y la insistencia por el respeto válido a su soberanía, son dos grandes razones para contemplar el desarrollo de una nación, sí en decadencia, pero sin las perversiones del sistema voraz y egoísta presente en los países capitalistas.

#### **4.1.2 Venezuela.**

Podemos remontar el fenómeno de la planeación en Venezuela hasta las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando en un primer momento se intentó acelerar el crecimiento manufacturero, que ya había despegado desde años anteriores, pero es en 1955 que el Ministerio de Fomento creó la Dirección de Planificación Industrial y Comercial, con el fin de buscar incentivar un desenvolvimiento económico, industrial y comercial de las producciones del sector primario que fueran principalmente consumidas por la industria nacional, en un intento por proteger y orientar a la industria venezolana. El segundo ensayo de planificación se originó en el apuntalamiento de un proceso de sustitución de importaciones de Venezuela, que al mismo tiempo lo inmiscuyó en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con el fin de promover un programa de liberalización y de integración de las regiones (Mendoza, 2004: 13).

En 1958, tras movimientos bruscos en el aparato gubernamental, se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, organismo que se facultó para establecer las políticas económicas conforme al periodo presidencial en turno. El primero estudio que se elaboró comprendió los años de 1960-1964, con la finalidad de precisar tanto el desarrollo económico como el impulso de la industrialización y modernización de la agricultura, todo ello bajo la acción promotora del Estado nacional. En lo referente a la industria, se impusieron unas medidas arancelarias conjuntadas con el otorgamiento de créditos para fomentar su desarrollo. En lo concerniente a la parte agraria, se indujo a la asistencia técnica y financiera, al mismo tiempo que se atacaban los latifundios con fundamentos

legales del propio gobierno promotor, como es el caso de la Ley de la Reforma Agraria dictada en 1960 (Banko, 2007: 7).

Se complicó el desarrollo al advertir paralelamente dos factores que moverían al país al desarrollo; uno inicial sería la industrialización manufacturera que tenía serios desarrollos en marcha y que promovía a la industria con un tasa de crecimiento superior al PIB nacional, sin menoscabar que el PIB era muy alto en ese momento. Pero el segundo aspecto que paralelamente fecundó a la economía, fue la utilización de las propias materias primas nacionales, tanto agrícolas como mineras, en la industria pujante, correspondiendo a estos dos momentos, una tasa cercana al pleno empleo, un ingreso nacional alto y una distribución más equitativa del propio ingreso. Entre los retos que se aglutinaron en este plan para que la industria se trasformara en el factor clave del desarrollo nacional, se encontraron; la competencia desleal con los productos extranjeros, la falta de transportes, la poca mano de obra calificada y la inadecuada organización de un gran número de empresas sin estructura conjunta. Pero con lo que se contó para que la planificación, en cuanto a la industria se refiere, ganara terreno, se encuentra; la existencia de un mercado interno que se hacia cada vez mayor y con buenas perspectivas a largo plazo, la disponibilidad de capitales para el desarrollo y las fuentes de energía que eran mayores en Venezuela (Banko, 2007: 9).

El PIB durante estos años del plan creció en un 9.1%, pero la progresiva desaceleración en los subsecuentes años se debió tanto a las limitaciones del mercado interno como a la poca distribución del ingreso. Además, el proteccionismo que había ayudado a las industrias nacionales a desarrollarse, se convirtió poco a poco en un factor que frenaba la expansión de estas mismas industrias, sin elevar la competitividad.

El segundo plan que corrió de 1963 a 1966 fue elaborado por la oficina Central de Coordinación y Planificación, durante el mandato del ejecutivo encabezado por Rómulo Betancourt. Este plan estimuló sobre todo el desarrollo integral, haciendo hincapié en el equilibrio para utilizar los recursos que antes se derrochaban de manera más descuidada. Se retomó la búsqueda para que la planeación estuviera compuesta por núcleos regionales más amplios, y que igualmente intervinieran en la lucubración de objetivos y en la toma de decisiones; utilizando para ellos las zonas de vanguardia de Guayana y las más pauperizadas de los Andes (Maigualida Bejas, 2009: 12).

Prosiguió al igual Venezuela, como la mayoría de las naciones de latinoamericanas, en un proceso de sustitución de importaciones, e igualmente participó en un modelo de composición en el que se reconoció a la integración de estos mercados comunes mediante el ALALC, en la búsqueda de nuevos mercados que por tanto supondrían un mayor intercambio entre los países latinoamericanos. No demostró este plan intencionalidad alguna de adelantar un proceso de integración más allá de los aspectos comerciales. También se amplió la visión del Estado sobre el Desarrollo Comunal como un medio por el cual se podría promover la participación social, siendo éste un elemento estratégico para las políticas públicas concernientes.

El tercer plan que corresponde a los años de 1965-1968, fue elaborado bajo la tutela de Raúl Leoni, reconociendo igualmente la importancia al proceso de integración, que a pesar de la oposición empresarial protegido, continuaba por la misma senda, pues se percibió a esta integración como la única alternativa para la creación de un orden que fuera más allá de la sustitución de importaciones (Mendoza, 2004: 5).

Se percibió también en este tercer plan la preocupación por fenómenos que generalmente se presentaban después de un repunte en los índices de desarrollo y su respectiva caída, es decir, se buscó aumentar los niveles de ocupación, además un mayor grado de estabilidad para no comprometer las condiciones de vida, aunado a una más justa y equilibrada repartición del ingreso. También se presentó el enfoque por el cual se desarrolló la noción de crecimiento regional como un elemento estimulante para la distribución y abastecimiento de la población regional, en función del aprovechamiento de sus propios recursos para promover su bienestar y el de toda la población, satisfaciendo sus necesidades y las de la economía venezolana en su conjunto. Expresando por último, que cada región debería ser una unidad económica delimitada y orientada a la utilización de estos mismos recursos para su beneficio (Maigualida Bejas, 2009: 14).

El cuarto plan se desarrolló entre los años de 1970 y 1974, presentado bajo el gobierno de Rafael Caldera, basándose casi en su totalidad en una estrategia para promover exportaciones nuevas, paralelamente con la sustitución de importaciones viejas. Los objetivos de política comercial estuvieron encaminados a mejorar las condiciones de las exportaciones petroleras y reducir la dependencia mono exportadora, por esta razón todas las metas, se involucraban en las industrias exportadoras no tradicionales, para darle un realce necesario (Mendoza, 2004: 7).

También se reflejó en este lapso del plan una imperiosa necesidad de manejar tres aspectos básicos; la desconcentración, el acondicionamiento físico y la regionalización y descentralización, que implicaban equilibrar a los Estados y lograr adquirir un desarrollo equiparable con la democratización territorial (Maigualida Bejas, 2009: 15).

El quinto plan se elaboró bajo la dirigencia de Carlos Andrés Pérez que se ubicó en la época del boom petrolero, caracterizado por un crecimiento de los precios del petróleo y por tanto ingresos a las arcas estatales. En lo referente a la integración regional, se insertó esta noción en el discurso presentado ante los países de Tercer Mundo, al señalar que coadyuvaran para el mejoramiento de esta noción, en especial en América Latina, apoyando Venezuela los problemas de la balanza de pagos de algunos países en vías de desarrollo, no productores de petróleo, haciendo más factible la asimilación de mercados comunes (Mendoza, 2004: 6).

Se proyectaron también ambiciosos programas de desarrollo del aparato productivo, principalmente en las áreas de petroquímica, siderurgia, aluminio y electricidad. Radicalmente se transformaron los papeles, de ser un país que constituía una planeación

para promover el desarrollo y complementar al crecimiento, para actuar bajo la noción de ser un “agente por antonomasia del proceso de acumulación”. Esto fue lo nominativo, y de ahí se transitó por el desarrollo y la participación directa del sector público en la propiedad y dirección de empresas, siendo este un nuevo mecanismo de protección, que se combinaba con incentivos fiscales para la producción interna y las exportaciones (Banko, 2007: 10).

A partir de la segunda mitad de los años setenta se tuvo que enfrentar una disminución de la renta petrolera por la previsible caída del precio. El país se internó en una crisis económica, y es en ese mismo momento que se elaboró el sexto plan de 1981-1985 durante el gobierno de Herrera Campins (Mendoza, 2007: 6).

El séptimo plan bajo la tutela de Jaime Lusinchi de 1984 a 1988, se orientó a rediseñar la política económica mediante un ajuste del déficit, sosteniéndose una contracción del gasto público. Pero los efectos de la crisis no fueron tan fáciles de atenuar, ya que tanto la inversión pública como la privada se redujeron, originando un alza de los costos de producción a consecuencia de la devaluación. Los insumos importados, tuvieron una muy fuerte caída, por tanto la producción se detuvo, y solamente los programas sociales y el mantenimiento de un programa de obras de infraestructura lograron neutralizar los factores que incidían en la reducción de la demanda agregada (Banko, 2004: 12).

Desde finales de los años ochenta y toda la década de los noventa se dio un viraje en la política económica de Venezuela encabezada por Carlos Andrés Pérez en su segundo mandato iniciado en 1989. Se refinanció la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional, con la principal intención de reducir el papel del Estado en la economía por medio de una liberación de precios, las privatizaciones, el recorte del gasto público y la eliminación de subsidios y protecciones arancelarias. El anuncio del nuevo plan y el aumento de la gasolina trajeron consigo el estallido conocido como el “Caracazo” (Banko, 2004: 14).

La situación industrial no mejoró notablemente. Las industrias manufactureras no resistieron la competencia de las importaciones y el asenso por su parte de los costos de producción, aunado a una disminución de la demanda constante dieron al traste con buena parte de la industria venezolana. Esta crisis industrial provocó la desaparición de muchas de las pequeñas y medianas empresas que no tuvieron los recursos para enfrentar la competencia.

Pero para nuestros efectos de sobresaltar los momentos coyunturales de la planeación, se vuelve necesario mostrar la nueva manera de concebir la planeación en la contemporaneidad, con el Presidente Hugo Chávez Frías, que formuló una reforma en el año 2001, con la cual se modificaron las facultades y prioridades, y se transforman los marcos jurídicos constitucionales de la planeación.

Entre los cambios más importantes están; que el Presidente de la República presenta los “Lineamientos Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”, al final del primer año del periodo constitucional. Este plan originará el “Plan Nacional de Inversiones Públicas, que a su vez se retroalimenta del Marco plurianual del presupuesto y éste del plan operativo anual y del presupuesto anual de la nación. La Ley orgánica de planificación, constituye un hito jurídico en el cual se soporta todo el conjunto de instrumentos de la planeación nacional a sus diversas escalas” (Guerra, 2006: 99).

Lo más interesante del nuevo marco jurídico de la planeación y sus cambios institucionales, se concretizan en la creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo, que incluye en su interior al Vice-Ministro de Planificación y Desarrollo Regional, eliminando el binomio de los organismos locales y regionales. Esto es muy importante, ya que la descentralización del poder ejecutivo da cierta libertad a la sociedad organizada para manifestarse en las acciones de la gestión pública. Para este fin se crearon a su vez los consejos locales de Planificación Pública, bajo los valores de participación y descentralización, que superan la improvisación de la gestión pública y dan sustentabilidad a los sectores que se encargan de enfrentar el desarrollo humano localmente (Scotto, 2003: 143).

Es así que la planificación venezolana resulta ser mayormente novedosa, pues acumula funcionalidades de todas las formas de planificación, desde su perspectiva socialista, hasta la normatividad de la planificación de libre mercado, y un nuevo enriamiento, que resulta ser la democracia participativa, en la cual incorpora a la sociedad civil organizada para deliberar lo importante de sus comunidades. Es un gran modelo que se desarrolla con cierto éxito, aunque esto se demostrará con el paso del tiempo, en el cual se manifieste no sólo su beneficio económico sino el desarrollo humano que le es intrínseco a la planificación estatal.

Esta descripción somera de la experimentación venezolana, se tendrá que deliberar en otras exposiciones, por lo pronto, sólo es válido apuntalar el esfuerzo y sobresaltar el ímpetu de la tarea que sin duda es compleja, pero que sí resulta revolucionaria en todo el paradigma planificador del mundo.

#### **4.2 Antecedentes; Países subdesarrollados**

Una buena parte del pensamiento económico asume como principal justificación de una economía y de las instituciones mercantiles que la constituyen, la capacidad que tienen éstas para satisfacer las demandas de las empresas comerciales organizadas de forma privada, en tanto que la actividad del gobierno debe estar limitada a aquellas necesidades no cubiertas por este emprendimiento privado. Pero existen algunos pensadores que sin importar el espacio y el tiempo de la situación económica señalan enfáticamente una esfera determinada para la actividad económica del gobierno y otra para la actividad privada, y

cualquier tendencia que desequilibre esta posición resultaría desastrosa para toda la economía.

La cuestión primordial sería descubrir, que sin importar el nivel de desarrollo de la economía, resulta ser o no indispensable que la función estatal sólo se acote a su campo de acción delimitado, o si por el contrario, el apoyo gubernamental puede ser el detonante de un desarrollo equilibrado, superior y equitativo. Es un asunto que se vuelve fundamental para los países subdesarrollados (Mason, 1963: 8).

La participación de los gobiernos nacionales subdesarrollados en las economías es muy similar a la que los países desarrollados en sus inicios preindustriales utilizaron. Pero esto sólo es resultado de la coyuntura en la que se establecieron sus necesidades, puesto que los ingresos tanto de los Estados en los países desarrollados en su fase primitiva y en estos momentos los Estados de los países subdesarrollados, dependen mayormente de la masa de la población que contribuye o no a las arcas del Estado en su situación de subsistencia. La situación de ingresos bajos para los Estados generalmente se debe a una capacidad muy pobre económicamente del grueso de la población, pero también se debe a que la desigualdad de los ingresos es muy grande, y a que la situación política para este pequeño núcleo de la población les es favorable (Mason, 1963: 9).

Es así que el papel del Estado en la economía se desenvuelve partiendo de la necesidad intrínseca a su posición de organizador de la sociedad, interviniendo con muy pocos recursos, que al mismo tiempo tiene que destinar al desarrollo y orden del país. Es por eso, dice el autor (Mason, 1963, 10), que la acción gubernamental se manifiesta de distintas maneras en todo el mundo, y su simple noción de observador del orden y la ley se ensancha para integrar entre sus prioridades el bienestar y otras funciones que se manifiestan en su accionar.

Algunas formas más comunes en las que se demuestra este intervencionismo por parte del Estado, es en el adiestramiento de la fuerza de trabajo, con escuelas técnicas que capacitan al trabajador para la vida industrial, así como centros de salud o espacios de recreación que de igual manera se concentran en la plusvalía relativa que se ejercita en los centros de trabajo y que el Estado actúa como atenuantes de la misma (Mason, 1963: 12).

Pero las acciones en las que el Estado repercute con mayor fuerza dentro de la economía se manifiestan a través de la acumulación de capital, que resulta para la iniciativa privada la clave de la expansión de los recursos en la inversión posterior de estos capitales en nuevas formas de obtener usufructo. En los países subdesarrollados el Estado acumula estos capitales, y las inversiones generalmente más ambiciosas son de capitales estatales (Manson, 1963: 16).

Los instrumentos que ocupa el Estado en los países subdesarrollado para intervenir en la economía se enfocan en sectores en los que el capital se enfrenta constantemente, o bien, por ser demasiado riesgosos o poco valiosos para obtener ganancia, o también porque son

demasiado importantes como para dejar que un contingente de capitales se apropie de este sector que por su magnitud no es viable, ni para el Estado y ni para las demás inversiones que se desarrollan en el país, que éste se encuentre en manos particulares. Es así que la retención de ciertos campos de la actividad económica se vuelve exclusiva del sector estatal.

También el Estado actúa con respecto a la economía de los países subdesarrollados en la asimilación de subsidios, impuestos diferenciales, controles de precios, impuestos y subsidios a las exportaciones, controles de cambio, controles a las importaciones, etc. Pero la tarea central de estos controles en los que el Estado actúa como protagonista, es la de la distribución de los ingresos, cosa que se reviste en la planificación, además de las tareas anteriormente mencionadas, que igualmente se conjugan de diferente manera en la planificación de estos países con desarrollo menor pero que se integran en el modo de producción capitalista.

#### **4.2.1 Pakistán.**

Pakistán es muy similar a los países subdesarrollados de todo el mundo en donde se buscó aplicar la planeación como forma de obtener un desarrollo acelerado en la primera mitad del siglo XX. Tuvo, como gran parte de las regiones del Asia meridional, grandes deficiencias en su industria; la agricultura ocupaba gran parte de su fuerza de trabajo, y proporcionaba por ende gran parte de su ingreso.

Al comienzo de su balcanización con la India, se perdió gran parte de su planta productiva en su separación del subcontinente. Las cadenas de producción quedaron diseccionadas, pues la producción de materias primas quedó del lado paquistaní, en cambio las industria a las que abastecía para su procesamiento se retuvieron del lado indio. También se perdió gran parte de la fuerza de trabajo calificado por las inmigraciones. Para comprender el contexto paquistaní, es necesario señalar que Pakistán en su rompimiento con la India, quedó diseccionada en dos regiones separadas pero con el mismo Estado-nación como base. El Pakistán occidental reunía a finales de la mitad del siglo pasado al 85% del territorio del país con un 46% de los habitantes, mientras que Pakistán oriental reúne el 15% del territorio y el 54% de los habitantes. Sus diferencias raciales, étnicas, consuetudinarias y de región, sólo fueron compaginadas por una conciencia que los asimilaba en el credo; el islamismo atrajo a estas dos regiones en su miedo por dejar, a la salida del imperio británico del subcontinente, el poder a los Indios de diferentes credos, teniendo la duda de si respetarían sus costumbres y tradiciones mahometanas. La enemistad de las dos regiones diseccionadas de Pakistán tendía más a valorar su sentido de pertenencia como étnica, que su sentido patriótico dentro de la misma nación, afectando por tanto a las estructuras del Estado y a la composición de los planes de desarrollo económico (E. Hegan, 1964: 73).

La búsqueda por industrializarse comenzó poco después de que se independizara Pakistán de la India, pues las fábricas no estaban en su territorio. Fue así que con esta magra

industrialización, basada la economía mayormente en el sector primario, se manifestó coyuntura de la guerra coreana, siendo propicio para un amplio desarrollo de las materias primas que sirvieron para exportación, al mismo tiempo que se integraron a una mediana industrialización que se fincó sobre de los ingresos de las exportaciones que se intercambiaban por bienes de capital para la producción. Al término de este conflicto, fue necesario normalizar la balanza de pagos que sufría dificultades, fue por esta razón que se afianzó el mercado interno sólo a las pocas industrias nacionales que se establecieron en el auge del conflicto.

En estas condiciones fue que el gobierno paquistaní en 1952 crea la Corporación para el Desarrollo Industrial, dándole facultades para participar en la empresa privada o de financiar proyectos por su propia cuenta. Esto fue una expresión, pues el gobierno se dedicó a invertir en infraestructuras como trasportes y comunicaciones. Solamente con este desarrollo que ocasionó la guerra y con el financiamiento a la industria por parte del Estado, la producción industrial creció tres veces, pero este rubro todavía no representaba la gran mayoría del ingreso nacional. Además, que el rezago en el que se dejó a la agricultura provocó serios problemas en la producción de alimentos, teniendo que importar alimentos, enfrentado por ello un serio déficit en la balanza de pagos nuevamente. Estas situaciones les llevaron afrontar la necesidad de obtener créditos internacionales, solamente por esta cuestión se adoptó un plan económico en 1951 que se prolongó durante seis años (E. Hagen, 1964: 73).

En 1953 el gobierno constituyó la Junta de Planeación conformada por tres miembros, con la intención de presentar un plan a cinco años. Pero ante la inexistencia de expertos, se necesitó una convocatoria externa en la que sólo se logró contar con dos expertos extranjeros, además de los cuatro nacionales, haciendo que la realización del plan se prolongara. Al año siguiente el número de paquistaní creció a 60 y los extranjeros que apoyaban con su experiencia eran ocho. El plan estaba pensado para que cubriera de 1955-1960, pero ante situaciones coyunturales internas se mantuvo en secreto hasta 1956 que se dio a conocer al público, pero ya había pasado un año del plan instituido.

La formulación del plan derivó de una lista de proyectos de desarrollo que fueron a su vez germinados de las proposiciones de la burguesía nacional, de los Ministerios y de los gobiernos locales y del Estado nacional. Estas propuestas fueron evaluadas por la Junta de planificación que revisó su viabilidad y las modificaba en lo pertinente, pero en algunos casos los proyectos fueron hechos por la propia dependencia estatal. En la práctica hubo mucha deficiencia, pues la planeación enfocada a los ámbitos privados y públicos, tenían que esperar la reciprocidad de cada plan particular, para conjugarse con el Estatal, sin estar por ello interrelacionados estos planes particulares con el todo E. Hagen, 1964: 75).

Los proyectos que se integraron en la preparación del plan tuvieron como objetivos primarios: 1) Equilibrar los gastos totales incluidos en el plan, con los recursos financieros de que se podían disponer; 2) Asignar recursos a los diversos proyectos de cada sector, dependiendo de los logros de los objetivos; 3) Compatibilizar los propios elementos del

plan con su totalidad para asegurar su consistencia interna, y 4) Analizar cada programa interno para asegurarse de su viabilidad.

Los propósitos del plan fueron; mejorar el ingreso nacional, mejorar la balanza de pagos, crear nuevos empleos y establecer progresos en los sectores sociales, en particular en las regiones menos desarrolladas de Paquistán oriental. Los recursos que se destinaban para lograr estos objetivos se distribuía conforme al costo-beneficio del proyecto que se tratase, examinando su rentabilidad, los beneficios en cuanto a entradas o ahorros de divisas, y a su contribución en la ocupación.

Para que la planeación tuviera la manera de interrelacionarse y cumplir con las expectativas acordadas a la proyectado, fue necesario contar con todas las facilidades administrativas, de las estructuras de comunicación y de las materias primas disponibles. Es por eso que se planteó la solución de una tabla que expusiera todos los flujos de los bienes y servicios que se requerían en la industria, pero los datos fueron tan fragmentados y discontinuos que se abandonó este utensilio. Así que se decidió hacer un plan para armonizar el plan precedente, es decir, con este nuevo plan se intentó ajustar las discrepancias de los diferentes proyectos con la totalidad, preocupándose por la viabilidad técnica y administrativa sobretodo.

La aprobación del plan fue objetada por algunos Ministerios que veían afectados sus intereses, pero cada una de estas divergencias se resolvió venturosamente. El problema sobrevino cuando Paquistán occidental aceptó el plan sin muchos aspavientos, mientras que Paquistán oriental lo desechó resueltamente, arguyendo que no se le asignaban recursos que le parecía justo recibir. Se anunció que la parte occidental le entregaba más recursos por obra de los impuestos al gobierno central que la parte oriental, además, que las exportaciones de la parte occidental eran superiores a las de parte oriental. Aún así se concluyó que se le asignaría la misma cantidad de fondos para las dos partes equitativamente, logrando destrabar el plan que había sido retrasado un año. Esto produjo una nueva recomposición de los gastos, haciendo mayores los fondos para los proyectos del área oriental y disminuyendo por esa razón el objetivo de crecimiento; de 20% a 15% en los cinco años del plan. Por eso la puesta en marcha se celebró el 15 de abril de 1957, dos años trascurridos desde el punto inicial del plan, pero aún así el texto final se publicó en 1958 cuando ya sólo quedaban 2 años del periodo establecido para el plan (E. Hagen, 1964: 82).

De los gastos incluidos en el plan el 30% eran del sector privado y el 70% provenían del sector público. De los gastos del sector público el 30% se destinaban a la agricultura y obras referentes a la este campo de la producción, y el 25% a la industria y a la energía, el 18% a transportes y comunicaciones y el 20% a los programas sociales. El plan se extendió por más de 650 páginas que contenían las políticas a corto plazo, pero también contenían planes a largo plazo, eludiéndose el problema del crecimiento de la población en los dos casos (E. Hagen, 1954: 85)

El comportamiento de la economía quedó por debajo de las promesas del plan, el ingreso nacional sólo tuvo crecer en 10.5% del 15% prometido, y el ritmo de crecimiento anual sólo estuvo al margen del 2%. El gobierno no tuvo la posibilidad de entregar los recursos para el desarrollo, en tanto la iniciativa privada sobrepasó el crecimiento estipulado, pero no siguió por la línea trazada en el plan, sino que se desarrolló en otras ramas de la industria que no tuvieron mayor impacto en la economía. Hubo progresos en lo que respecta a transportes, energía e industria, pero el bienestar social se descuidó considerablemente, pues el programa de salud logró sólo algunas metas, como por ejemplo; el número de médicos y enfermeras planteados no se concretaron, sólo se utilizaron el 40% de lo presupuestado, en educación el número de profesores no aumentó y no se mejoraron los programas de estudio, aunado a que el dinero para casas-habitación se gastó exorbitantemente por capitales privados en casa de lujo, y el dinero público en oficinas y reacomodo de refugiados. En total, podemos afirmar que sólo se puso en marcha el programa social cuando se publicó el plan, tres años después de lo pautado, aplicando sólo una cuarta parte de lo estipulado en la cuestión social. En la agricultura, la producción de arroz, trigo, algodón y yute no aumentó durante el plan, y algunas como el té y el tabaco quedaron por debajo de lo planeado. Fueron muchas las causas del fracaso de la planificación en la agricultura, siendo ésta la que más fondos recibió. Las causas fueron; los patrones productivos ya anticuados y no competitivos, los métodos de cultivo no apropiados, lo incierto de las lluvias y las limitaciones impuestas por parte del gobierno que resultaron infructuosas (E. Hagen, 1964: 87).

Las consecuencias fueron mayúsculas; no se aumentó la producción de granos; tuvieron que importarse alimentos que no correspondían con las ganancias de las exportaciones de otras materias primas. La mayoría de los proyectos fueron pospuestos y el desarrollo nacional disminuyó.

Los programas anuales de desarrollo que fueron hechos por la Junta de Planeación en cooperación con el Ministerio de Finanzas determinaron el desarrollo anual de los proyectos y del presupuesto de los gastos de desarrollo por parte del gobierno central y de las provincias. En algunos casos las disputas con el Ministerio de Finanzas por la asignación de los fondos públicos y por las presiones políticas de la burocracia reinante, determinaron la no aplicación de lo planteado por los planificadores. Esta fue sin duda una señal explícita de la debilidad de la Junta de planeación, pues no dispuso del personal suficiente para hacer, de los planes quinquenales, planes anuales efectivos. Estas entre otras fueron las causas que llevaron al fracaso al primer plan quinquenal paquistaní (E. Hagen, 1964: 90).

La responsabilidad por evaluar los avances del plan se le adjudicaron a la Oficina de Proyectos de la Secretaría de la Presidencia, en el año de 1959. En lo que concierne a la inversión privada tenemos que decir que se apartó radicalmente de lo estipulado en el plan, dirigiéndose en mayor medida a la industria básica en lugar de la industria pesada y de bienes de capital. Pero dejando por fuera la ineficacia del sector privado, es válido decir que la debilidad del Estado también jugó en contra al plan, pues existieron muchos cambios

en el gobierno, y nadie se preocupó de superponer la viabilidad del plan por encima de los intereses políticos. La estabilidad política, los juegos electorales y otras necesidades del Estado paquistaní estaban por encima del desarrollo económico, y la planificación no se pudo concretizar.

Para el segundo plan se comenzó por bosquejar el esquema en 1958, incluyendo un balance preliminar de la situación financiera global, las asignaciones sectoriales y las metas de producción. El 40% de las inversiones de la planeación fueron asegurados por el sector privado y el 60% restante para el sector público. Otra vez el plan dio precedencia a la agricultura, recalando su favoritismo por las cooperativas de crédito y ventas que se buscaba se ampliara por toda las comunidades rurales del país. En lo concerniente a la industria, se cambio la política anterior, no dejando ahora industrias de ningún tipo bajo campo exclusivo del gobierno, desplazándose a la empresa privada. Este segundo plan fue mucho más breve que el primero, dejando por fuera consideraciones de política económica a gran escala, no dando opción a debates intrincados de doctrinas económicas, simplemente apegándose al empirismo presupuestal, aunque manteniendo objetivos muy parecidos a los del primer plan.

En 1961 se ordenó que se formaran equipos de trabajo en cada Ministerio para que se dedicaran a organizar los deberes planificadores en cada sector. Estas unidades tuvieron también la facultad de observar los avances de cada proyecto y formular informes de los mismos, convirtiendo a la planeación en parte integral de todas las actividades del gobierno. También en las provincias los funcionarios se atribuyeron responsabilidades ejecutivas de la planeación, auxiliándose con especialistas y consultores tanto extranjeros como nacionales. Estos cambios en pro de la planeación se derivaron hacia una rotación de la precedencia del plan en todas las esferas del gobierno, por tanto la Comisión de Planeación se desplazó hacia la Secretaría de la Presidencia, que tenía que ser consultada por las oficinas, los Ministerios y las dependencias del gobierno central y de los gobiernos locales para resolver cualquier inconveniente de política económica nacional que se presentara (E. Hagen, 1964: 104).

Estas fueron impulsos muy importantes para hacer de la planeación el arma fundamental de política económica del gobierno paquistaní, demostrando que la voluntad política impide o impulsa en gran medida las atribuciones de la planeación en los órganos concernientes a la política económica nacional de cualquier país.

#### **4.2.2 Irán.**

La historia de Irán es inmensa y no cabría dentro de nuestras posibilidades el hacer de esta historia un paralelismo con la planeación, sólo podemos afirmar someramente que el 25 de abril de 1926 Reza Khan se convirtió en el Shahansha (Rey de Reyes), iniciando con ello una nueva dinastía que es continuada por su hijo por efecto de la invasión de las potencias aliadas. Durante el mandato del primero de esa dinastía se auspició un cambio considerable en la transformación de la nación, de una sociedad cuasi medieval, a una industrialización

que en gran medida fue imitación de su vecino Turquía. La estructuración del gobierno se basó en una idea semejante a la cualquier gobierno pérsico de hace muchos siglos, es decir, su función de cobro de impuestos se hizo generalizada, convirtiéndose a sí mismos en punta de lanza de cualquier intento modernizador e innovador en la necesaria industrialización del país.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con un superávit por las reservas acumuladas, se buscó en el paradigma planificador fuera la fuente adecuada para industrializar al país. Dentro del Ministerio de finanzas se desarrolló esta noción preparando un plan para siete años que se volvió inviable por la pequeña capacidad para financiar este plan. Por ende, se solicitó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento un crédito, que sólo era otorgado presentando un proyecto que probara su capacidad como país; es entonces que un grupo de extranjeros concretizaron este proyecto en el cual se asumió forzosamente la necesidad de organizar un plan estatal que respaldara el proyecto por el cual el crédito les fue otorgado (E. Hagen 1964: 280)

El plan se estableció en 1952 y no abarcó toda la asignación de los recursos del país, ni siquiera en lo que respecta al rubro gubernamental. Pues es notable señalar que el proyecto por el cual se destinaron los recursos no fue sopesado por los Ministerios, ni por cualquier ente gubernamental. Por tal motivo no había experiencia ni intención a gran escala dentro de los círculos estatales para sacar adelante esta planeación. Tuvieron que contratar a otros expertos extranjeros para continuar con estos servicios técnicos ahora dentro del Estado, con el fin de sobrellevar el plan que no era tal, pues no abarcaba la gran parte de la estructura gubernamental, menos aún las actividades privadas (E. Hagen, 1964: 282).

Esta planeación constituyó un antecedente, fortaleciendo este instrumentos de desarrollo, pues en una nueva coyuntura, el gobierno iraní recibió el 50% de los ingresos derivados de la producción petrolera, y el Primer Ministro aprobó un ley en la que cedía el grueso de estos ingresos a la organización del plan, autorizando al mismo para contratar prestamos, y formulara un siguiente plan que se aplicara en siete años. La organización del plan tuvo que establecer primeramente una maquinaria administrativa y que en gran medida se opusiera al aparato regular del Estado a fin de lograr la eficacia de los proyectos del propio gobierno. Es intrigante entender porqué fue que se tomó esta medida tan drástica de superponer una administración paralela a la del Estado convencional. Se puede conjeturar que esto se debía a que se consideraba que los Ministerios y organismos semiautónomos carecían de competencia para tal ámbito, también se le conjuga a este obstáculo, uno mayor, y es que la maquinaria de los procedimientos administrativos regulares, ejercía controles que ponían en predicamentos a los serios esfuerzos de la planeación; por último se consideraba que la corrupción arraigada en la administración establecida era una flagrante objeción para que se trasminara la planeación a esta arcaica burocracia (E. Hagen, 1964: 284).

Una circunstancia más que hizo particular a la planeación de Irán, se debe a que ésta no se sobrepuso a los dos paradigmas que en ese momento estaban en boga para la planeación; no centrándose en un gobierno totalitario, ni refiriéndose a una democracia liberal. Irán fue un Estado que constituyó un incipiente capitalismo asentándose en las instituciones en vías de

transformación de la desintegración feudal. El poder político estaba establecido en dinastías, terratenientes, ejército, clero y nuevas clases urbanas en asenso (comerciantes e intelectuales); es decir; El Shah integró a estos grupos heterogéneos que luchaban por establecer su hegemonía, siendo esta situación un nuevo paradigma de la planificación, pues en este instrumento debe coaligarse los intereses de todas las fuerzas productivas para concretarse en un desarrollo equilibrado.

Los gobernantes de las provincias eran representantes del Ministerio del Interior y eran designados por el Shah, pues sus funciones fundamentales estribaban en mantener el orden y aplicar la ley en las provincias, eran más bien administradores de los territorios nacionales. Por tanto, no existían mecanismos para una coordinación local con los Ministerios nacionales, y los representantes provincianos de la programación no tenían ninguna autoridad en sus localidades, todas tenían que ser dirimidas por el gobierno central (E. Hagen, 1964: 288)

Por todos estos inconvenientes en la organización del plan se decidió crear una administración paralela para la formulación del segundo plan, que se hizo más ventajosa por las altas producciones de petróleo que rápidamente aseguraron un 80% de estos recursos para la planeación, después se redujo a 55%, pero seguía siendo muy alto los recursos destinados para la planeación. La mayor de estas partidas de acuerdo con el plan, se le destinó al transporte y a las comunicaciones con un 35%, seguido por la agricultura con un 22% (E. Hagen, 1964: 291).

Los resultados del segundo plan fueron muy desiguales en los mismos rubros, por ejemplo la campaña contra la malaria y viruela dio muy buenos resultados, pero en la salud en general y en la educación hubo retrasos y deficiencia en el personal. Se aprobaron grandes obras de irrigación y presas, modernas carreteras y líneas de electricidad y transmisión de datos, que en general fueron confiados a consultores extranjeros, con lo que se vio un resultado favorable, pero continuaban los retrasos y las deficiencias en gran medida debido al entorno en el que se desarrollan. Estas megas obras se correspondieron a la dubitación de los propios planificadores, pues pensaron que las pequeñas obras se diluirían en procesos ineficaces y magros beneficios para el país (E. Hagen, 1964: 296).

En base a las discusiones de los comités de planeación, la división de Asuntos Económicos trazó programas sectoriales que comprendieran la evaluación de prioridades en un intento por coordinar los planes, sobre esta base se esquematizaron los apuntes del tercer plan que se aprobó el proyecto en enero de 1962. Se buscó que los programas y proyectos fueran proporcionados por los propios actores del plan, pero esto no resultó muy alentador, pues las propuestas no fueron concretizadas y el procesos planificador se vio obstaculizado grandemente por la falta de conocimiento, tanto de forma empírica como estadística, siendo una limitante en el intento de otorgar mayores recursos financieros para los proyectos (E. Hagan, 1964: 296).

La meta que se buscó alcanzar se basó en un aumento del ingreso nacional y anual del 6%, de marzo de 1962 a 1968, es decir una crecimiento total de entre un 35 y 40 por ciento, argumentado que en los años precedentes esta había sido la tasa de crecimiento. La meta

fue bastante ambiciosa con respecto a otras naciones subdesarrolladas, pues el nivel de inversión tenía que estar por arriba de este 6% anual. Las inversiones públicas fueron un poco más altas que las privadas, esto era lo que se suponía en el plan, pero se tuvo la necesidad de que el sector público invirtiera muchísimo más en la infraestructura para incentivar a la inversión privada. Se trazaron varias acciones que no fueron convincentes para la planeación del desarrollo, es decir, se le dio cauce al gasto corriente dentro del plan y dentro del gasto público se incluyó no sólo a los organismos públicos de administración, sino también a la parte del gasto privado que se iba a financiar mediante un aumento neto de los créditos del sector privado (E. Hagen, 1964: 308).

### **4.2.3 India.**

La planeación en la India podría denominarse como una de las experiencias más provechosas en un país subdesarrollado en lo que respecta a la puesta en marcha de este paradigma, pues sus comités de planeación son anteriores a la Segunda Guerra Mundial y a la propia conquista de su independencia, remontándose a fines de los años treinta. Pero no se establece un sistema de planeación con base en la Constitución sino hasta 1950, haciendo que al año siguiente se conformara el primer plan quinquenal.

La planeación en la India es característica del sentido intrínseco a este instrumento, es decir, su concepción está más bien fundamentada en promover la equidad social a favor de los sectores sociales menos favorecidos, entendiéndose por esto una igualdad económica y de ingreso, que las observadas regularmente en la mayoría de los países subdesarrollados. Esta meta estuvo dirigida en tres tópicos que se propusieron alcanzar para sobreponerse al objetivo primario. Dentro de estas metas se pretendió alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso y producto real por habitante en un promedio de 3 y 4 por ciento anual; en segundo lugar se buscó un proceso de desarrollo con estabilidad para asegurar así la expansión económica, al mismo tiempo que se reforzaban las inversiones y se aprovechaban los espacios para la investigación; y en tercer sitio, se dio lugar a la búsqueda por la obtención de un beneficio en la balanza de pagos, asegurándose que con las exportaciones y las inversiones extranjeras se compensaran las importaciones que colocarían a la India en el cause del desarrollo (E. Hagen, 1964: 108).

Dados estos propósitos, la estrategia se encaminó por considerar las restricciones de los puntos más críticos en referencia a la escasez que obstaculizaban el desarrollo industrial, y con escasez nos referimos a las importaciones que eran complicado obtener, en claro desajuste de la balanza de pagos que entrañaban verdaderas implicaciones políticas. Es así que se retomó el llamado enfoque de “desarrollo equilibrado” que se basó en substituir la producción de una amplia gama de servicios e industrias para que se transformaran en industrias secundarias o terciarias en vez de sólo ser productoras de materias primas. Este desarrollo equilibrado también se expandió hacia la industria pesada y la agricultura. Su misión se centraba en desarrollar estos dos sectores a la par, evitando con ello un problema de organización, de estabilidad y de viabilidad política y económica (E. Hagen, 1964: 112).

Los planes se formularon mediante un proceso que inmiscuyó a casi todos los sectores del gobierno central y de las provincias, pero en el corazón de este proceso se encontraba la comisión de planeación, que fue establecida en 1950 y que se le dio un cuerpo consultivo, sin ningún estatus constitucional. El Primer Ministro presidió la comisión que estuvo formado por siete u ocho personas que desempeñaban el papel de promotores junto con el Ministro de Finanzas, de Defensa y otros cuatro miembros más de tiempo completo que poseían un rango ministerial. El cuerpo técnico de la comisión estuvo conformado por diez divisiones denominadas ramas generales, entre ellas; la Planeación Perspectiva que se dedicó a instrumentar a la planificación largo plazo, la rama de Estadísticas e Inversión, la rama de Recursos e Investigación Científica y la de Comercio Internacional y Desarrollo, además de dos ramas más que incluyeron a la agricultura, a las obras, al riego y a la energía e industria, constituyendo con ello una gran variedad de grupos de trabajo que se completaban de técnicos en la planeación y funcionarios de la rama de la producción dependientes de su enfoque (E. Hagen, 1964: 124).

En cada gobierno local existió un órgano de planeación bajo la responsabilidad del ejecutivo, pero no sólo eso, además, paralelamente a los equipos técnicos de cada industria, existieron los propios en los gobiernos locales, que estuvieron subordinados todos al Ministro en jefe que era el responsable de las actividades de la planeación tanto a nivel local como federal. El Consejo Nacional de Desarrollo englobó a la Comisión de Planeación, que a su vez estuvo confrontado en asuntos de planeación con una comité consultivo formado por el parlamento, haciendo que se vincularan al parlamento con la comisión E. Hagen, 1964: 125).

Los planes quinquenales contuvieron en su entorno; una perspectiva a largo plazo, metas y directrices provisionales para los grupos de trabajo que se implicaban directamente con su campo, un bosquejo preliminar del plan, que se presentó al parlamento y al público general. En definitiva, se formuló un plan final que fue sometido al Consejo Nacional de Desarrollo y al parlamento, por último se debatió en el parlamento y se aprobó mediante una resolución general. Pero también estuvieron implicados dentro de la trama burocrática los presupuestos financieros anules, tanto del gobierno central como de los gobierno estatales, su importancia radicó en la integración total de los planes de gobierno. Estos planes de los gobiernos fueron ideados cuatro o cinco meses antes del ejercicio fiscal siguiente, en donde la comisión de planeación consultó a los Ministerios de los gobiernos respecto a los avances del plan en ejecución, como en lo respectivo al año venidero (E. Hagen, 1964: 125).

El primer plan se pareció mucho a los presupuestos públicos tradicional, con proyectos asilados y con poca interdependencia, pero en su segunda experiencia, se le dio una importancia primordial al principio de la consistencia interna, al suponer la interrelación de los programas y proyectos del conjunto de la planeación. Este segundo plan se formó como un bosquejo del anterior, constituyéndose después una pieza congruente de trabajo de toda la planeación. Se estableció en el segundo plan la técnica de “programas hacia atrás”,

consistente en relacionar los proyectos específicos con las metas generales de expansión, es decir, se establecieron metas amplias de demanda final, que indicaban las magnitudes de los servicios generales del gobierno y la formación corriente del capital en los sectores público y privado, conjuntado con el consumo personal, que se espero, se ajustara al ingreso real acrecentando por la economía que se proyectó para el año meta, esto permitiendo establecer una serie aprovechable de metas de producción final para el periodo del plan. Fue enramado calculo de variables previsibles, que se conjuntaban en proyectos a mediano plazo (e. Hagen, 1964: 132).

Las limitaciones de los planificadores en la India consistieron en ignorara el desempeño activo de las lagunas de información que impedían la formulación del plan conforme a la demanda final. Una laguna mayor se debía a la falta de datos sobre el coeficiente técnico que se mostraba indispensable en los insumos requerido para la fabricación de distintos productos; faltaba información sobre acero, cemento, maquinaria y electricidad, etc. Estos datos se obtuvieron para el tercer plan, relacionando los modelos de demanda final con cálculos explícitos sobre la elasticidad-ingreso que determinaron las categorías de los productos finales. Para el caso de los coeficientes técnicos, la iniciativa de los jefes de división de la planeación lograron trazarlos poco a poco (E. Hagen, 1964: 133).

Las estadísticas de planeación de la India superaron por mucho a los países desarrollados que aplicaban este instrumento. Desplegando una gran capacidad para reunir información empírica, teniendo pocas lagunas, sobretodo en las estimaciones del ingreso nacional y de la demanda final como ya lo indicamos. Los planeadores tuvieron deficiencia, no tanto en la técnica estadística, sino en la disposición de información empírica solida y adecuada para los análisis que se requerían. También surgieron conflictos en cuestiones donde las decisiones específicas de especialistas entrenados y profesionales, quedaron en segundo término, sobresaliendo las del aparato burocrático-político, que tergiversaron los canales y niveles administrativos de la planeación.

Una dificultad más se debió a la precaria posición política de la Comisión de Planeación con respecto al gobierno central y a las quince administraciones locales que condenaban a la planeación a una situación ambivalente, al depender puramente del apoyo que pudo conceder el Primer Ministro. Situación por demás obtusa que complicó la cohesión del plan global dentro del gobierno central y lo Estados, pues la centralización fue causante de muchas dificultades, pero fue necesario para darle cohesión al resultado final. En cambio la descentralización se consideraba, la otorgaba vitalidad y dinamismo al plan, pero convocaba al regionalismo (E. Hagen, 1964: 142).

El sistema de planeación en la India constituyó un sistema experimental y refinado, elevando el nivel de integralidad a la altura de ser uno de la mejores, sí no el mejor modelo planificador de los países subdesarrollado. En cuanto a las técnicas de programación, los planeadores indios se esforzaron por establecer procedimientos para plasmar programas de producción muy completos e internamente consistentes, suficientemente articulados, en la estructura y en la práctica como para ser viables. Resultando ser una de las mejores

experiencias, por su voluntarioso impulso y su visión de ajustar la planeación para hacer de este un instrumento de desarrollo considerablemente benéfico.

## **Fuentes Consultadas.**

### Libros y Revistas.

- Banzo, Catalina (2007), *Industrialización y Políticas Económicas en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 19pp.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra (1970), *El sector publico en la planeación del desarrollo*, Siglo Veintiuno Editores, Textos del Instituto latinoamericano de planificación económica y social, México, 271pp.
- E. Hagen, Everett (1964), *Planeación del Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, México*, 459pp.
- Gordillo, Agustín (1973), *Planificación y participación y libertad en el proceso de cambio*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 284pp.
- Guerra, Alexis (2006), *Planificación y desarrollo regional y local de Venezuela*, Universidad Cent occidental Lisandro Alvarado, Cátedra Libre Banco Central de Venezuela, Venezuela, 268pp.
- Guevara, Ernesto (1961), *Economía y Planificación*, Universidad Popular, CEME, Cuba, 35 pp.
- Guevara, Ernesto (1964), *La planificación socialista; su significado*, CEME, Cuba, 9 pp.
- Lira, Luis (2006), *Revalorización de la planificación del desarrollo*, CEPAL, Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES),
- Manson, Edward (1963), *Planificación económica en áreas subdesarrolladas*, General de ediciones, México, 152 pp.
- Mendoza, Carolina (2004), *La integración regional en la planificación del desarrollo en Venezuela*, DAC-UCLA, Caracas, 13pp.

### **Informes y Resoluciones.**

- Discusiones sobre la planificación. Un informe de un seminario Santiago de Chile 6 a 14 de julio de 1965. 1973 143pp
- The Charter of Punta Del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America; August 17, 1961, Santiago, 73pp.

## **Capítulo V. La planeación en México**

En este capítulo intentaremos explicar la experiencia nacional, con todas sus limitantes y subestimaciones, además que lo integraremos conforme al paradigma reinante de cada momento, hasta llegar a la actualidad.

### **1.1 En los gobiernos post-revolucionarios.**

La base de toda planeación es su funcionalidad como organizador de las fuerzas de producción en donde éstas estén ya desarrolladas o en vías de estarlo, es decir, en donde se manifieste una acumulación originaria de capital. Esta fue la búsqueda que se emprendió desde la segunda mitad del siglo XIX en México, en donde se empleó, desde la óptica liberal, un nuevo modelo político, social y sobretodo económico, que promovió esta acumulación para desarrollar industrialmente al país. Un capitalismo incipiente que se implementó con pujanza desde los años en los que el Presidente Juárez decretó la reformas para liberalizar las tierras y el comercio, que se afincaban todavía en el desacreditado sistema feudal. Pero el verdadero capitalismo, como un modo de producción socializado, se desarrolló en el Porfiriato con mayores ahíncos, se exploraron las formas de plusvalor absoluto, atentando contra las vidas proletarias y campesinas, intentado, de esta manera, poner en marcha la incipiente forma del modo de producción defendido con ideas que justificaban este régimen; “orden y progreso”.

Ya con la revolución en marcha, se desarrollaron dentro de diversos círculos intelectuales y revolucionarios una serie de proclamas y avenencias que dieron forma a la Constitución de 1917, que se expresó como la consolidación institucional de una de las partes que triunfaron con la revolución, pero que en su intención de legitimarse, retomaron ideas que dieron origen y forma constante a la lucha armada. En un inicio esta Constitución no contuvo el término de planeación, que no figuró como una de las más amplias proclamas de los combatientes.

El artículo 89, fracción I, señalaba que el ejecutivo estaba autorizado para formular un plan de desarrollo, o expedir un decreto; siendo esto una invitación de concretar una planeación económica.

Con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial, se tuvo como consecuencia primaria para el Estado, un desahogo económico un tanto menor, aunado a la expansión económica que se desarrolló con el nuevo socio comercial en el que se convirtió Estados Unidos. Esto sirvió para remontar la crisis intermitente que fue obra de la revolución y que a principios de los años veinte se recompuso con un crecimiento lento de las actividades industriales y comerciales, que rápidamente se vieron ofuscadas sus actividades por la gran depresión de 1929.

Esta crisis mundial de finales de los años veinte revolucionó los paradigmas y afectó a todos aquellos que se constituían en la base de las economías de mercado. En México, esta crisis afligió con prontitud, obligando al Estado a reestructurar su política económica, de nuevo alentado a las primitivas industrias desde la visión de un Estado interventor, sin estar todavía constituido esta acción como obra del modelo Keynesiano, empero, era necesario un promotor primario en la tarea de reconstruir al capitalismo desde las cenizas del modelo porfirista. El Estado, como principal agente de la producción, estructuró las instituciones financieras y económicas del Estado, institucionalizando el sistema bancario, cediendo ante la baja demanda de fuerza de trabajo, flexibilizando por ello las legislaciones presentes, y exentado de impuestos a algunas industrias, que de otro modo, si no se garantizaba su supervivencia, causarían mayores destrozos para la economía nacional.

Este fue el punto de partida de las modificaciones del sistema capitalista mundial y nacional. Adonde se impuso, desde los Estados Unidos el “*new deal*”, intentando de esta forma hacer más factible el modo de producción capitalista, aceptando la intervención del Estado en la economía para garantizar un mínimo de consumo y ocupación, que neutralizara de esta forma los ciclos del capitalismo. En México se concibió este modelo ya expresado con anterioridad desde una noción más cercana a la experimentación planificadora; admirándose en un primer momento de las consecuencias del “dejar hacer, dejar pasar”, y concientizándose de los paradigmas del Estado del Bienestar, pero también atendiendo lo ejemplificado por la URSS y los gobiernos fascistas de Italia y Alemania, que aunque con grandes divergencias entre sí, desarrollaban nuevas tendencias en la economía política, teniendo como principal actor al Estado en su intervencionismo constante a partir de un planteamiento económico razonado y previsible.

Tal vez el primer indicio de planeación se remonta al 12 de enero de 1928, cuando, en un decreto del Congreso de la Unión se le instruyó al Ejecutivo que expidiese una ley que promulgara la creación de un cuerpo consultivo oficial de carácter permanente y autónomo que se integrara por todos los sectores de la economía, así como también, integrara a los actores más relevantes en el ámbito social y académico. Fue publicado también en ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Consejo Nacional Económico, obra del presidente Plutarco Elías Calles, en clara referencia a la petición del legislativo. Sin embargo estos intentos quedaron sesgados por las circunstancias internas que continuaban en gran incertidumbre, además de que la crisis posterior de 1929 diluyó el proyecto (Pérez Castañeda, 2007: 9).

La Ley sobre Planeación General de la República fue decretada en 1930, constituyendo uno de los primeros esfuerzos por legislar un modelo para las economías capitalista que derruyera la noción del libre mercado ortodoxo. Esta legislación previó cambios en las actividades del sector público con respecto a la economía y a los recursos naturales para su racionalizada explotación. Además, la ley establecía la constitución de la Comisión Nacional de Planeación, que correspondía ser tutelada por el Ejecutivo, reconociendo con ello su preeminencia en la concientización interna con respecto a la racionalización y organización de la economía, y sus intercesiones con la explotación de los recursos naturales, para que de este modo se favoreciera al desarrollo nacional.

Es así que con Plutarco Elías Calles al frente del Estado mexicano, se desarrolló el primer plan sexenal, que en la hipotética noción legalista, se le consideró como un programa minucioso, que basado en cálculos y estadísticas se relacionó con la experiencia soviética, para desarrollar las potencialidades de nuestras realidades. Aunque en gran medida, este plan puede ser interpretado como lineamientos del jefe máximo en el ámbito político y económico; siendo proposiciones sin sustentación metodológica ni financiero como para llevarlo a cabo. Si acaso, se comprometió a reproducir la especialización de la fuerza de trabajo por medio de escuelas, no hizo hincapié alguno en los fenómenos que tendrían que ser consensados con las fuerzas productivas y el Estado para desarrollar la industrialización de forma acelerada y con la visión a largo plazo que se merece.

En 1931 de nueva cuenta el Congreso de la Unión le otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo presidido por Abelardo L. Rodríguez para crear el Consejo Nacional de la Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que tenía como primera misión asesorar directamente al presidente de la República. Pero no fue sino hasta agosto de 1933 que se publicó el decreto, para luego modificarse en 1941, después del ensayo cardenista (Pérez Castañeda, 2007: 14).

Esta planeación de 1931 se denotó como un intento primitivo de reorganizar la economía desde el Estado. Es decir, los grandes problemas políticos y sociales durante la revolución impidieron darle certidumbre a la acumulación de capital, pues los grandes acaudalados porfirista emigraron con todo y sus capitales, sólo después de la normalización política regresarían. Y es claramente esta cuestión política de integrar una hegemonía dentro del Estado, en la que se acumulaba los intentos planificadores del momento, la verdadera lucha. La planeación en estos años no correspondían a intentos serios que respondieran a cuestiones concretas, puro pragmatismo político.

## **1.2 La planificación cardenista.**

El Plan sexenal de 1934-1940, durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, es según algunos autores, una adopción a lo que tendría que entenderse por planeación del desarrollo, pues introdujo cambios sustanciales en las estructuras económicas, que aceleraron reformas impostergables para las demandas revolucionarias; como la reforma agraria o las demandas laborales que se hicieron ciertas en esta planeación (De la Madrid, 1988: 19).

Su concepción de planeación se planteó desde la candidatura a la presidencia en el que el Partido Nacional Revolucionario elaboró el Plan Sexenal de 1934-1940, en el que se integró el programa de gobierno del futuro ejecutivo federal. Su merito se puede identificar en la construcción de la primera agenda de trabajo de los gobiernos post-revolucionarios, en tanto que explicita sus acciones en la administración pública federal.

Este planteamiento de política económica se trató en su mayoría de un esbozo ideológico devenido de las cuestiones experimentadas en la URSS, siendo esta planeación la propuesta

de carácter más imperativo y centralista de los planes gubernamentales mexicanos que se hubieran originado en la historia moderna. Pues la oferta primaria de este plan sugirió se un intervencionismo de fondo; no sólo en las cuestiones económicas, sino que avanzaba en los planeamientos que dieron origen a la revolución, como el compromiso para mejorar las relaciones de laborales de producción, así como una repartición de las tierras, dando origen a la Reforma agraria más extensa de la época contemporánea mexicana (Pérez Castañeda, 2007: 16).

El plan abarcó únicamente las actividades del sector público, dividido en once capítulos que sólo se enfocaron en la administración pública, destacándose como los más importantes; la cuestión agraria, el problema educativo y la importancia de cambiar de manos los recursos nacionales pertenecientes a los extranjeros. En el caso de la cuestión agraria se propuso acelerar la distribución de la tierra, aunque no emancipó al campesinado de su condición marginal, sino que en la organización de los mismos estaría el desarrollo económico y productivo del campesinado mexicano. Para tal tarea se plantearon ciertas medidas; como alcanzar un crédito agrícola superior al establecido, proveer de maquinas, fertilizantes y obras de riego al campesinado, además de organizarse en cooperativas que tuvieran la fuerza suficiente como para influir en la formulación de los precios en sus productos (Guillen Romo, 1983: 58).

Este plan sexenal no se puede catalogarse como un plan en su concepción técnica y económica, pues no se propuso tasas de crecimiento a mediano ni a largo plazo, tampoco hizo un recuento intenso de los recursos disponibles, ni como estos se utilizarían, tal vez hizo un intento por organizar las relaciones de producción y la ideología de la clase dominante, pero estas no están todavía muy asentadas como para utilizar el plan como vehículo de la organización capitalista. Más bien, el plan resultó ser un programa de estrategias generales y declaraciones propias de un programa de partido que de un Estado en forma (Guillen Romo, 1983: 60).

Fu también dentro de esta administración que se conformó el Comité Asesor Especial, para la aplicación del plan, pero este mismo fue sustituido por una oficina técnica adscrita a la Secretaría de Gobernación que fue responsable del Plan sexenal de 1941-1946.

### **1.3 La planeación en los gobiernos de 1940-1982**

La homogenización de este lapso de tiempo por medio de una conceptualización económica resulta complicado, Más aún cuando se contempla que, dejando atrás la fase de acumulación de capital, que podemos apresar entre los años en que se aplican las Leyes de Reforma y el inicio del régimen institucionalizado de la revolución, es decir, principios de los años cuarenta -entre otras cosas por su nimio cambio posterior de las relaciones de producción y por ende de las relaciones sociales-, se podría localiza el posterior desarrollo extensivo de la acumulación de capital que podemos ubicar desde 1940-1960, y que se especifica por el incremento en la composición orgánica del capital. Esta fase se identificó por la subordinación formal del trabajo al capital, debido a que se desarrolló el modo de producción capitalista en función de su técnica propia, socializando el proceso de

producción a la luz del desarrollo de las fuerzas productivas, que devienen en una organización superior del propio capital que incrementa su producto (Vargas Larios, 1986: 61). Después de este periodo puede ser reconocido, en alguna medida, el efecto sobre la acumulación de capital, que propiciando un descenso en las tasas de ganancia y en la estructura estatal, condujo a una crisis, modificando el paradigma estructural por otro, uno nuevo. Así es que tampoco, por un análisis somero de las facies capitalistas, que puede resultar un tanto arbitrario, se puede capturar este periodo de tiempo, pues se intercalan en espacios diversos de referencia.

Es así que con el fin de la institucionalización del régimen revolucionario, además del término de la acumulación primaria del capital, se estableció una confirmación tanto política como económica del modelo. La Secretaría de Gobernación por orden del Presidente Cárdenas, realizó el segundo plan sexenal, que se especificó contemplara los años 1940-1946, y que en esencia continuaría por la misma ruta nacionalista y desarrollista, y defendiendo la primicia del desarrollo industrial como consecuencia lógica del modo de producción. Con esta postura, se anunció dentro del plan, una política proteccionista, en cuanto a la competencia internacional, colocando impuestos y aranceles a las importaciones. Además, se condujo por la misma línea en cuanto a la creación de infraestructura pública, en apoyo a la industria y con los mismos soportes en las tasas impositivas al empresariado nacional.

Este plan también se encausó en la misma senda que el anterior; sólo planeando la acción gubernamental para la transformación progresiva del país, entendiéndose que el Estado no estaba en condiciones de intervenir decididamente en la producción industrial, es decir, no intervendría cambiando las relaciones de producción, ni tampoco podía planear la economía de forma centralizada. Esto fue efecto del recambio gubernamental y de la comprensión de que el modelo no estaba diseñado para abolir la propiedad privada ni modificar las relaciones de producción, pues el cardenismo había creado una nueva burguesía industrial y financiera que no estaba dispuesta a transformar las relaciones que ahora se establecían y equilibraban (Guillen Romo, 1983: 62).

La estructura fue similar a la presentada en el plan cardenista, con un capítulo introductorio que enmarcó los objetivos del plan y una síntesis del proceso revolucionario. Podríamos señalar su intento de reafirmar los logros del cardenismo en todos los aspectos, pero en esencia se igualaron en la nula planificación de la económica nacional, mas sólo planeaban la acción gubernamental para la transformación revolucionaria de la vida social (Guillen Romo, 1983: 62).

En cuanto a la política agrícola, que fue pilar del anterior plan sexenal, se constató que en esta planeación se alejarían de los avances de la reforma agraria; desacelerándose la producción agrícola, sí bien por el efecto de la división de latifundios que eran terrenos productivos a gran escala, también por el abandono del Estado al campo en su búsqueda cooperativista del ejido, procurando ante todo un proceso de acumulación de capital en post de la industrialización, y dejando morir de inanición y burocratización al campo ejidal (Vargas Larios, 1986: 68).

Así también, se localizó por primera vez la concordancia con los gobiernos estatales y municipales, con el federal, con el fin de centralizar los objetivos de la planeación. También se intentó hacer participe a la población en el plan, consolidando el Consejo Nacional Consultivo, que tuvo precedentes en la organización de masas del cardenismo. De igual manera, se orientó un plan delimitado en la distribución regional de las actividades industriales, intentado hacer factibles los costos de producción y por ende la extensiva acumulación de capital, para reorientar el desarrollo económico nacional (Aguilera, 1982: 49).

Durante estos años del segundo plan sexenal, se organizaron las instituciones estatales que se responsabilizaron de la política económica, teniendo como pilar tácito a la planeación. Entre ellas se localizó el Consejo Mixto de Economía Regional, a la Comisión Federal de Planeación y a la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Postguerra. Esta organización desde el Estado buscó solucionar los conflictos económicos, tanto de la nueva reestructuración de capitales producto de la Segunda Guerra Mundial que afectó a toda Europa, como de las necesidades de importaciones que se veían clausuradas, sobreponiéndose estos conflictos a la planeación que el Estado desarrolló para racionalizar el progreso económico del país (Vargas Larios, 1986: 71)

El desarrollo en la economía fue sólo obra de la demanda que al mismo tiempo fue resultado de la necesidad intrínseca de la Segunda Guerra Mundial, y de la nula producción que estos países en pleno problema bélico reprodujeron. Al final de esta coyuntura, se estabilizaron y modularon estas tendencias, ocasionando que los países que se habían beneficiado del conflicto, sufrieran desempleo, afectaciones a la ganancia del capital, desajuste en los salarios reales, elevadas tasas de inflación y la disminución de la demanda externa, imposibilitando de nueva cuenta el desarrollo acelerado y esta extensiva acumulación capital que procuró en un inicio un excedente al salario real. Es ineludible la afectación al costo de las relaciones de producción; situación que originó una utilización de técnicas propias del sistema capitalista para estabilizar la ganancia; como la plusvalía relativa, que era la permitida por la ley, además de un decrecimiento en el salario real, haciendo igualmente insatisfactorio para el capital la tasa de ganancia, poniendo así trabas a la industrialización que se intentaba estimular desde el Estado mexicano (Vargas Larios, 1986: 73).

En cuanto los logros de los objetivos de este plan, se encuentran; sus conquistas en el terreno industrial, que fue en gran medida obra de las inversiones norteamericanas en el país, que tuvieron como finalidad surtir al mercado estadounidense, y que en realidad su estadía se debía en buena parte a la coyuntura pasajera, y no tanto a los esfuerzos por parte del Estado y su plan sexenal. Tal vez la mayor ventaja que se puede despojar de este plan, es el intervencionismo del Estado para logara objetivos en la acumulación extensiva de capital, aunado a esta misma índole, el proceso de construcción de infraestructura que va encaminada a esta misma singularidad. Finalmente, es valido decir que este planteamiento, es decir la planeación económica, no se fundamenta, como ya lo hacían otras naciones, en metodologías más completas y herramientas que verificaban la concepción y funcionalidad del plan en todo momento, atendiendo por ello a las condiciones materiales que se

presentaban. Sino más bien era un proyecto que se traducía en guía base para encarar las propósitos más o menos claros del rumbo económico del país, que sin embargo no se reduce a meras intenciones, y si a una firme visión política y económica del rumbo establecido, pero claro, sin ser esta una incitación directa y formal a una planeación real.

De 1947 a 1958, la política económica y por ende los planteamientos en el plan sexenal se modificaron y se trasladaron hacia nuevas nociones que se encaminaron por reconocer la importancia de elevar el ritmo de crecimiento industrial, esta vez haciendo gran ahincó en la sustitución de importaciones para su impulso. Pero también esforzándose en establecer sectores territoriales que se estrecharan con esta industrialización de nuevo tipo, formulando mayores potencialidades de crecimiento. Inscribiendo estas posibilidades de crecimiento en otras que se desarrollaban a la par, como los factores de endeudamiento del Estado, la redistribución del ingreso, el intervencionismo medular en tanto participaba en el mercado con empresas paraestatales de gran nivel, además de los ya acostumbrados prototipos desarrollistas, como lo son el impulso a la infraestructuras y las políticas a favor de la industria nacional (Vargas Larios, 1986: 83).

Este nuevo impulso estuvo afinado en gran medida en la fase extensiva del desarrollo capitalista, en el que se constituyó ya un mercado interno favorable al consumo, una absorción de la producción manual y una proletarización de la fuerza de trabajo. Esta fase se conjugo con el mercado mundial, del cual se desprende ser sólo un exportador de materias primas y un importador de bienes de capital, para, a partir de la concentración de capital, encuadrarse en el proceso de sustitución de importaciones, apoyándose para ello en el Estado, que con políticas proteccionistas tomó partido a favor del capital nacional.

La planeación como instrumento de la organización racional del desarrollo económico, intervino en gran medida para establecer las características de este modelo, que se utilizó para darle independencia a la estructura productiva en favor del capital nacional. Pero esto no fue sólo en función de un apego progresivo del Estado mexicano a las estructuras económicas de la burguesía nacional, se debió también a la salida de capitales extranjeros por el término de la Segunda Guerra Mundial, obligando al Estado a actuar en función, utilizando a su favor la intensidad del capital nacional, y aplicando desde el Estado sus propias formas de potencialidad económica, basadas en el endeudamiento externo y en el déficit presupuestal.

Las inventivas del plan para alentar la redistribución del ingreso, argumentando el beneficio inherente de la sustitución de importaciones, no modificaron en mucho el paradigma de la acumulación de capital, pues el motor de la producción dentro modo de producción capitalista se fundamenta en la tasa de ganancia y no en la producción de bienes de consumo de la economía nacional. Y esta tasa de ganancia depende mucho de la relación con la fuerza de trabajo y no tanto con las demás industrias nacionales (Cabral, 1978: 73).

Aún así, la enunciación del Estado en materia de economía política se decantó por desarrollar la producción de bienes de consumo para la industria nacional y un poco menos en la construcción de infraestructura pública para su mismo crecimiento. Tales fueron estas nuevas condicionantes, que el plan, que anteriormente sólo se exhibía como guía primaria y

con poco valor metodológico y detallado, se tuvo que reformular en un plan global no fragmentado y sí minucioso. El primer exponente de esta nueva categoría se puede encontrar en el Proyecto de Inversión del Gobierno Federal y de las Dependencias Descentralizadas de 1947-1952. En general, se buscó como objetivos primarios el detener el crecimiento inflacionario, evitando un déficit público y retrayéndose de buscar recursos financieros externos. Pero en la particularidad del proyecto, se centró en dirigir los esfuerzos totales del sector estatal en su conjunto, aunado a la participación del sector privado, exceptuando dentro de este marco delimitado a las exportaciones del sector público. El resultado fue una ejecución eficaz del programa, que en gran parte se debió no a las benignas propuestas del programa, sino a las condiciones estructurales de la fase extensiva del capital, provenientes del proteccionismo y del papel jugado dentro de la economía por parte del Estado (S.P.P., 1989: 264)

En la década de los cincuenta se notó un estancamiento que detonó un cambio en la concepción de la economía política que repercutió en la planeación, constituyendo para esta situación el Programa de Desarrollo Económico y Social de 1958-1960. Aunque su principal misión residió en corregir las desigualdades en la distribución del ingreso, gestionando a favor de un crecimiento uniforme y equilibrado.

La poca disposición en los años cincuenta a planificar considerablemente, se debió al poco margen de maniobra que tuvo Estado para intervenir en la económica y en la producción, esto causa de la crisis que se heredó del presidente Miguel Alemán al terminó de su administración en la cuestión del déficit público. Se redujo el gasto público y las instancias encargadas de la planeación gubernamental, en este caso la Comisión de Inversiones consolidada por la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda, constituyeron una buena forma de organizar los esfuerzos gubernamentales, pero nunca en concordancia a criterios más allá de la propia función de control estatal; sin objetivos predeterminados, marcando un poco su impacto en el desarrollo económico y social del país (Guillen Romo, 1983: 62).

En los años sesenta la formación de las estructuras del modo de producción se afianzó en toda su magnitud. Significación del desarrollo de la gran industria como propulsor de toda la economía, dejando por fuera a los pocos reductos de economía tradicional-artesanal, y a la mediana y pequeña empresa, en cuanto a su trascendencia nacional. Fue una transformación de la base productiva y de las relaciones sociales de producción, que se modificaron en tanto que se notó un crecimiento de la participación monopólica del capital, además de un Estado sumado como capitalista colectivo, creador de infraestructura y productor de bienes industriales y de consumo. Estos factores sin duda se dirigieron a la integración con el capitalismo mundial, es decir, a la internacionalización del capital, y a su vez, a la relación con el Estado, sobretodo en referencia a la participación del capital extranjero como prestamista del desarrollo industrial nacional (Vargas Larios, 1986: 91).

Además se localizó un cambio en la estructura del mercado que terminó por explicar el desarrollo de la economía en ese momento; es decir, la producción no se estableció teniendo en consideración el salario real para su crecimiento, no giró alrededor de los bienes salarios, sino que se estableció conforme a las necesidades de producción de la

nueva industria de bienes de consumo duradero, que debido al atraso del propio mercado interno se vio incapaz de desarrollarse con estímulos propios. Es decir, toda la industria se afincaba en el Estado como protector de la misma industria y generador del mercado interno, creando con ello graves problemas deficitarios que más tarde se detonarían.

Este desarrollo económico que tuvo sus características particulares, tuvo como consecuencia; un crecimiento de los núcleos urbanos-industriales para beneficio del propio desarrollo de la industria y la creación de mercados ampliados, redundando con ello en la transformación del campo al exigir mayores bienes agrícolas para el consumo urbano.

El Estado, inmerso en esta lógica, se delimitó a garantizar y afianzar nuevas demandas del capital, como fueron cubrir los nuevos riesgos del capital en su constante búsqueda de innovación industrial y la inevitable reducción de su tasa de ganancia a consecuencia del crecimiento de la propia industria (competencia) y su necesidad de supervivencia al incurrir en estas innovaciones tecnológicas. Pero a la vez, generaron en la población atrasos, específicamente por este modelo de desarrollo ubicado en la manufactura para la exportación, en el poco mercado interno para el consumo de los bienes duraderos y en el reajuste de los salarios por la reducción de la tasa de ganancia. Estas reacciones condicionaron al Estado para participar en la industria directamente, tanto con paraestatales, como con instrumentos de intervención que regularan estas modificaciones.

La planeación económica fue de gran importancia; en 1955 se estableció la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que apoyaba en diversos aspectos las nuevas industrias del país. También en 1958 se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando por resultado la creación de la Secretaría de la Presidencia, con amplias facultades en la planeación, siendo este un esfuerzo sobresaliente en la búsqueda por consolidar un órgano central de la planeación. Pues dentro de sus atribuciones se encontraba de manera sobresaliente el elaborar el plan sobre el gasto público y las inversiones emanadas del poder ejecutivo, además de proyectar, planear y coordinar las inversiones públicas de las paraestatales y los organismos descentralizados. Su función no se constreñía al poder Ejecutivo Federal, pues aglutinaba los programas de acción de las diversas dependencias del sector público, para que la Secretaría de la Presidencia los coordinara y vigilara (Pérez Castañeda, 2007: 24).

Se creó en esta misma capitulación la Comisión Intersecretarial, con la finalidad de considerar planes de desarrollo en su conjunto, utilizando esta herramienta para alcanzar los objetivos nacionales; dando por resultado de esa acción un esfuerzo primario en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En el Plan de Acción Inmediata se localizó una compenetración entre la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer los objetivos conforme a las necesidades en la inversión del sector público y privado, con una proyección a mediano plazo; a 1970. Su finalidad inicial fue revertir la tendencia de estancamiento y organizar los recursos disponibles para estimular la inversión privada.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970, durante el gobierno de Díaz Ordaz, tuvo como objetivo primordial un enfoque que se centraba en tratar de resolver las

contradicciones evidentes del sistema. Elevando el crecimiento económico, con estabilidad de precios y paridad cambiaria -según la fórmula del desarrollo estabilizador-, con aumentos a los recursos destinados a la inversión, extensiones en el desarrollo productivo, crecimiento de los salarios reales; en fin, un desarrollo sostenido y estable. Pero no se orientó en darle pujanza a la participación agrícola que fue el gran talón de Aquiles durante el posterior desarrollo económico, tampoco se miraron los desequilibrios en los asentamientos urbanos que causaban marginación, provocando un lumpen industrial en crecimiento.

Entre otros objetivos de este plan se encontraron; el alcanzar un crecimiento económico del 6.5% anual, fortaleciendo el mercado interno con impulso a la industria privada; así como financiar el desarrollo por medio del ahorro interno; equilibrar las regiones económicas del país; reformar la administración pública; mejorar la distribución del ingreso. De estos objetivos se pudo considerar que se cumplieron los referentes a la industria y el desarrollo económico con estabilidad económica, pero los desequilibrios entre campo-ciudad se agudizaron, y los conflictos sociales también repuntaron cuantitativa y cualitativamente.

Las empresas públicas representaron buena parte de este crecimiento industrial, pues el Estado destinaba cerca del 40% del gasto público federal para intervenir en ellas; fortaleciéndose el Estado en el ramo energético, con la nacionalización de la industria eléctrica, además de otras de gran importancia, como los fertilizantes o los de procesos petroquímicos. Este desarrollo presentó un déficit del gasto público que pasó del 1% del PIB al 4.6% (Vargas Larios, 1986: 96). Pero estos instrumentos también le dieron al Estado mayor control sobre la economía, teniendo como uno de estos beneficiarios al capital internacional, que usufructuó los préstamos hechos al Estado con una tasa de interés mayor de la nominal, además de que las tasas impositivas del Estado mexicano favorecieron ampliamente al sector industrial y más aún al sector financiero, al controlar el crédito y por ende a las empresas medianas y pequeñas principalmente.

El problema estructural agrícola estuvo asentado en el olvido al sistema ejidal, que respondió en un primer momento a las demandas revolucionarias, pero que terminando su funcionalidad política, no fue concebido al mismo nivel dentro del desarrollo económico y la acumulación de capital, como sí lo fue la industria. Este hecho determinó el olvido del campo, pues el 60% de la tierra cultivada era en esta modalidad colectiva, trayendo como consecuencias del abandono agrícola, la aglomeración de los centros urbanos y el desabastecimiento de materias primas y alimentos en las zonas urbanas, aumentando los costos de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo.

Al déficit en el gasto público y en la balanza de pagos, se sumaron a los elementos cíclicos del capitalismo, pues devino una crisis que se expresaba también en un descontento social generalizado en parte por las reivindicaciones económicas-sociales, pero gran medida este enfado se debía por las cuestiones políticas que no terminaban por esclarecerse en esta revolución institucionalizada.

El recambio del Ejecutivo en 1970, también repercutió en la estrategia utilizada para fortalecer la economía y hacerla crecer. Esta nueva política estuvo basada principalmente

en la intervención del Estado con mayor contundencia, encaminado sobretodo a tener mayor participación en el PIB. Esta política que se denominó “Desarrolló Compartido” estuvo sustentada en que; la intervención estatal en el Producto Interno Bruto, estimularía el crecimiento sostenido y la estabilidad a largo plazo, resolviendo desde esta intervención estatal los problemas estructurales de desempleo y estancamiento económico. Pero en un segundo término, pretendía aumentar la participación de los salarios en el PIB, espoleando con ello al mercado interno. Estas inquietudes estaban sustentadas políticamente desde una noción populista, y económicamente, desde un gasto público desmedido, proveniente en su mayoría en el crédito externo, que tenían unos excedentes de capital disponible, con bajas tasas de interés y buenas condiciones para el préstamo, pero esto no siempre sería así.

Para utilizar adecuadamente los recursos que se pretendían racionalizar, y que estos a su vez se convirtieran en el dinamizador de la economía; fue indispensable la planeación para instrumentar adecuadamente la sistematización de los mismos; que orientándose a los proyectos en beneficio social, se configuraron desde la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, compuesta por la Secretaría de la Presidencia, la encargada de la planeación del poder ejecutivo, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborando desde su génesis un programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal de 1971-1976. Los objetivos primarios de este plan fueron; el de contribuir a la reproducción de puesto laborales, rurales principalmente; así como acrecentar el bienestar social, basado en la educación, la seguridad social, y demás servicios públicos de primera necesidad; también se intentó promover el desarrollo regional, en gran medida obra del desconcierto con el que se industrializaba al país; así como disminuir la cuenta corriente; y elevar la productividad del gasto. Se propuso una inversión de 240 mil millones de pesos esperando resarcirlos con un 7% de tasa de crecimiento anual (Vargas Larios, 1986: 93).

El otro importante esfuerzo planificador de este sexenio se dejó apreciar en el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, que siendo obra de varias Secretarías tenía como objetivos principales los de; incrementar el producto nacional de manera acelerada, estimular la planta productiva para la creación de empleos, así como afianzar la independencia técnica y económica del país.

Pero los logros de estos planes se pueden cuantificar conforme a los objetivos inconclusos diseñados en los planes. Es decir, a las contradicciones que se presentaron y que no pudieron ser resueltas por el Estado, porque el propio Estado no las contemplaba en toda su magnitud. Estas son tales como la política ocupacional, que se vio neutralizada por una corriente migratoria, además del empoderamiento de los salarios de manera ficticia, ya que al disminuir la capacidad estatal en la economía y los subsidios que éste otorgaba a los productos de primera necesidad, las presiones inflacionarias se revirtieron. También el elevado déficit originó tensiones en el sector financiero, y este déficit del Estado, aceleró la emisión de la moneda, con su consecuente efecto inflacionario provocando un menor estímulo al ahorro interno. Además, los subsidios a empresas ineficientes acrecentaron la poca competitividad respecto a los productos nacionales frente al extranjero. Todo esto fue corolario de un sistema político ineficiente, cooptado por la corrupción generalizada que creyó que el gasto público se multiplicaría en toda la economía, provocando con ello un

auge económico, que en gran medida fue artificial, pues si bien se creció durante los primeros años de esta política económica hasta 1975, los posteriores años se cayó en una espiral de decrecimiento, que ocasionó inflación, una tasa menor de ganancia y el deterioro del crédito tanto bancario, como externo, debido a una recesión mundial en 1975.

Este pésimo panorama condujo a una fuga de capitales, a la quiebra del sistema bancario y a la especulación financiera, siendo el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, los que intervinieron para aplicar recias medidas de emergencia para abatir la crisis. Estas medidas pudieron ser medianamente observadas en el Plan Básico de Gobierno del presidente José López Portillos, de 1976-1982, que se caracterizó este periodo del ejecutivo, por ser un impulsor del sistema de planeación para hacer de éste un fiero controlador de las actividades económicas, políticas y sociales de México. Esto en función de una reforma económica que se dedicó a organizar el aparato productivo, exactamente, el de bienes y servicios, estableciendo algunos estándares mínimos de bienestar para la población en su conjunto, así como también se orientaba hacia a la generación de empleos. En cuanto al planteamiento político reconocía la debilidad de los procesos políticos, e intentó resarcirla basándose en un ensanchamiento de la democracia, estableciendo una rectoría del Estado sobre estos procesos.

Pero alejados del discurso, la reordenación del Estado pasaba por algunos ajustes en la política fiscal y monetaria del Estado. Entre ellas; el ajuste de los precios respecto a los servicios prestados por el Estado, una aplicación de nuevos impuestos, la adopción de medida tendientes a favorecer el ahorro privado, y el reordenamiento de la actividad bancaria. En las reformas comerciales, se puso un freno a las importaciones, así como una nueva organización del sistema de licencias para la implementación de aranceles, también se restringió la emisión de circulante, se controló el salario y algunos precios, para establecer alguna seguridad sobre la inflación (Vargas Larios, 1986: 97).

Estas acciones de reordenamiento desde el Estado, tuvieron su sustento en la organización y control de las estructuras económicas del país. Mas esta coyuntura no fue resuelta gracias a los programas concernientes del Estado, sino a la explotación de manera acelerada de los recursos de hidrocarburo encontrados y resueltos a utilizar poco después. Esta fortuita condición, si se quiere ver así, hizo que la economía mexicana se recuperara de manera notable, devolviéndole confianza desde el exterior, así como una atracción de capitales fugados y una nueva línea de crédito internacional a su disposición. Fue así que los vicios encontrados no se resarcieron, la mala administración y el populismo continuaron, así como los males endémicos de corrupción y nepotismo del sistema político no se atacaron al normalizarse la situación económica y con ella las condiciones políticas.

La reforma administrativa que sí se rectificó, tuvo como objetivo el modificar las estructuras del aparato burocrático, con cinco objetivos generales; organizar al gobierno, desde una reordenación integral, asegurándole a cada dependencia sus responsabilidades y delimitaciones; pretendiendo que la Secretaría de Programación y Presupuesto, fuera la encargada de lo concerniente a la planeación y al control de las actividades estatales. También se adoptó a la programación como un instrumento del Gobierno, siendo estos dos puntos los más relevantes respecto a lo que a nosotros nos interesa.

En la coyuntura que favoreció a los países exportadores de petróleo, México impulsó esta industria nacionalizada, creando para ello un plan que se dedicara sólo a este sector, desarrollándolo de 1977-1982. Su intención era canalizar las inversiones que se le inyectaban a este rubro, pues la apuesta por este sector para estimular a toda la economía era grande. Se proyectaba en el plan una producción de 2.5 millones de barriles, que un poco menos de la mitad serviría para exportar, pero que se triplicaría la capacidad petroquímica nacional para transformar esta materia prima en otros enceres industriales y domésticos. Los ingresos por estos conceptos se estimaban en 4,500 millones de dólares teniendo como referencia los precios petroleros de 1977. El resultado de todo el Plan Nacional de Desarrollo industrial de 1977, en el que se contenía el Plan sobre los hidrocarburos, tuvo como resultado evidente un crecimiento del PIB de 8.2%, que significaba una etapa extraordinaria de la economía, creciendo con ello la inversión pública y privada a tasas considerables.

Pero las benignas condiciones externas e internas se desvanecieron por fuertes contracciones de los precios de los hidrocarburos en todo el mundo; aunado a estas calamidades, el excesivo endeudamiento tanto privado como público, seguido de un expansionismo estatal desmesurado, llevaron al país al desastre. Este nuevo colapso provocó una inflación creciente debido a la poca valorización del circulante, y altas tasas de interés a los nuevos préstamos hechos desde el exterior al país debido también a la deficiencia en la concepción de la crisis, que se creía pasajera, y por tanto se contrajo deuda a cortos lapsos de tiempo aumentado con ello el déficit público.

El gobierno respondió con un recorte a su gasto público, pero también se dio un hundimiento de los ingresos fiscales por la imposibilidad de las empresas a cubrir sus compromisos. Los préstamos de gran nivel no se concretaron y se tuvieron que contratar pequeños a corto lapso de tiempo y desfavorables para la economía. También el pánico y la especulación asolaron al mercado financiero nacional y las devaluaciones se siguieron en escalada. La bancarrota era evidente y la suspensión de pagos fue una de las consecuencias. El Fondo Monetario Internacional (FMI), y los Estados Unidos dispusieron un plan que se tasa en 8,750 millones de dólares, que le dio un poco de aire al gobierno.

Una situación que afectó grandemente a las finanzas nacionales, se debió al colapso del sistema bancario nacional y su leonino comportamiento en la fuga de capitales, el manejo discrecional con las divisas extranjeras y la evaporación de depósitos a largo plazo. Esto obligó a una nacionalización de la banca y la utilización del control de cambios para matizar estas problemáticas mayores, en especial la especulación que desarmó al gobierno mexicano en su afán primario de reorganizar la economía.

#### **1.4 La planeación en los gobiernos neoliberales.**

En 1982 se propuso el plan de rescate del FMI, retomando posturas eficientistas-monetaristas, que se habían desplegado desde la anterior recesión mexicana en 1976, pero que ahora parecían inevitables. Entre estos nuevos reajustes, podemos mencionar; una reducción del gasto público, asegurando ser la principal fuente de inflación en el país; una nueva faceta de la reproducción de capital, con nuevas reglas en las relaciones de

producción y una reinserción del país en la economía mundial de mercado, que ya se empezaba a poner en boga en Latinoamérica después de ser postulados primarios del gobierno norteamericano y británico. Estas intenciones se manifestaron en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa Interno de Reordenación Económica (PIRE). Pero este reordenamiento no sólo fue basado en un reajuste de las políticas económicas, sino que además fue necesario modificar la Constitución Política Federal para su aplicación de fondo.

Se puede entender a la Constitución de 1917 como la norma garante de los ideales que dieron origen a la revolución, aunque de igual manera era fundamento de los principios e ideología dominante, tanto de los triunfadores de la revolución, como de las formas de acumulación y reproducción capitalista, que sustentaba la propiedad privada, pero que daba mucho espacio a otras formas de propiedad tanto estatal como comunal-social. Pero en ese momento se rompía el paradigma nacionalista, populista, etc. de la economía. Se originaba un reacomodo del capitalismo con nuevos modelos y estrategias en un nuevo esquema de reproducción del capital, que tenía como fundamento a la planeación como organizador de este reacomodo -y no tanto de la economía-, con reformas aplicadas a los artículos 25 y 26 de la Constitución.

El planeamiento jurídico que se modificó en estos años sobre la planeación se explicara más adelante, pero es necesario decir que en lo referente al artículo 25 de la constitución, dio paso a que se facilitara un nuevo modelo, en el que se constituyó al Estado como rector del desarrollo nacional. Esta noción que no sugeriría cambio alguno por la preeminencia del Estado en las relaciones económicas nacionales desde por lo menos la concepción del Estado post-revolucionario institucionalizado, sin en cambio sí se adhiere a una reconstituida concepción, en la que el Estado obtiene preeminencia para decidir los destinos de la economía con la legitimidad suficiente que dicta las modificaciones a la Constitución, y la planeación fungirá entonces como un instrumento fundamental en la búsqueda de la modernización y reajuste de la economía. El enfoque crítico, no supone en esta nueva fase interventora un planteamiento de tipo Keynesiano que en todo caso ya se daba por cierto, y sí una nueva formulación que no corresponde del todo al espíritu de lo planteado. Es decir, en su afán de reajustar las relaciones económicas, aseguraron al Estado una nueva faceta encaminada a hacer de esta participación, desde un ángulo específico, permisivo a nuevos modelos de acumulación de capital para que se expresaran sin anclajes la nueva noción del liberalismo rampante que se venía reformando en Latinoamérica y en el mundo occidental.

El PND de este sexenio fue presentado dentro de las nuevas delimitaciones contenidas en la Constitución Federal, y tenía como objetivos prioritarios concebir una estrategia que modificara las relaciones del sistema capitalista preponderante, con la finalidad de atacar las manifestaciones causantes de la crisis de ese momento.

El PND de 1983-1988, fue novedoso en tanto su nueva concepción dentro de los ordenamientos legales ya reformados, así como su génesis desde un amplio dialogo entre el Estado y la sociedad, que se realizó a través de los foros; de igual manera los gobierno

Estatales y municipales hicieron parte de los diálogos en foros de consulta popular en los Estados.

Se propusieron estrategias encaminadas a desarrollar la capacidad de crecimiento y la calidad del desarrollo en función de dos líneas fundamentales de acción, la reordenación económica y el cambio estructural. La primera estrategia hizo referencia a la respuesta del Estado para enfrentar las manifestaciones de la crisis, y a la búsqueda constante de originar las condiciones de un normal funcionamiento de la economía. El cambio estructural se refirió a las transformaciones en el aparato productivo y distributivo de manera categórica, haciendo hincapié en los mecanismo de participación de capitales privados que garantizaran superar los desequilibrios que la estructura económica pudiera tener.

Este reordenamiento económico se protagonizó a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que en el marco del PND se proyectó a partir de abatir la inflación, proteger el empleo, garantizar la planta productiva y crear un mercado interno sustentable. En cuanto a las condiciones mínimas del funcionamiento adecuado de la economía, se sustentaban en; corregir los desequilibrios económicos y financieros, distribuir los costos del ajuste con equidad y hacer una recuperación económica que se sostuviera en firmes, perdurables y justas condiciones de la actividad económica nacional.

Pero el énfasis del cambio estructural se planteó en el PND como transformaciones del aparato productivo y distributivo en concordancia a las causas que originaron las crisis, es decir, planteando seis puntos de afluencia. En primer lugar se enfatizó la atención a los aspectos sociales distributivos del crecimiento; también se intentó consolidar un moderno aparato productivo que estuviera integrado en el sector social y se volviera competitivo hacia el exterior; se aludió a una descentralización que fortaleciera el desarrollo igualitario de las regiones; se buscó potencializar los recursos humanos disponibles mediante la preeminencia de la ciencia, la tecnología y la cultura; y por último se promovió un fortalecimiento de la rectoría económica del Estado en una búsqueda constante de alentar el sector privado y social de la economía.

Se puede interpretar todo este proceso de nuevos paradigmas de la política económica y de la planeación conforme a una postura primaria de reorganización del Estado y sus relaciones con los estamentos dominantes, en su intención de capitular la crisis y establecer una nueva forma de acumulación de capital que se sustente en mejores pilares para la consolidación de este proceso de desarrollo capitalista. Esta nueva planeación de manera indicativa, y que más bien pareciera una guía de organización de las nuevas relaciones económicas, se basó en estrategias enarboladas por el propio FMI, conforme a una noción de sustentabilidad y no de crecimiento, de seguridad y no de desarrollo. Es decir, se apalastró en la reducción y control de la tasa inflacionaria, del déficit financiero público y el déficit externo. Esto puede ser ubicado tanto en los objetivos del PND como del PIRE, que tuvieron como objetivo fundamental reducir el déficit de la cuenta corriente.

Esta tarea abanderada por el Estado, entendiendo su nueva faceta de Rector de la economía, se basó en una primera apreciación política, es decir; el control de la crisis repercute directamente en el control de los conflictos políticos y sociales, y en su posible

desactivación o neutralización al no existir politización o causa legítima alguna económicamente para un levantamiento contra las instituciones -y la clase dominante que lo detenta, no de manera determinista ni fatalista, sino en plena lucha ideológica y política- ya que el detentador del interés general se coloca por encima artificialmente para manejar la economía conforme a la noción de mediador de los antagonismos de clase, dándole una apariencia más neutral de la que verdaderamente tiene. La otra causa que tiene el Estado para insistir el apaciguamiento de la crisis, se debe a que tanto la reorganización de las relaciones de producción se ponen en peligro al existir y actuar en un constante escenario de riesgo para la reproducción y acumulación de capital, como para la consolidación de la propia clase dominante y su manifestación estatal, corriendo el riesgo de desaparecer su hegemonía por la profundidad del deterioro estatal. Sin embargo, también hay que señalar que la desactivación de un conflicto social se debió a las muy mermadas bases sociales contestarías refugiadas sólo en mínimos focos universitarios, sindicalistas, campesinos o sociales. La maquinaria del estado autoritario pudo fragmentar la organización social incluso antes de que se pudieran en marcha estas medidas económicas neoliberales.

El objetivo político de esta modificación sin duda fue fructífero, pues no se registró un estallido social que pudiera poner en vilo al sistema. En lo referente al objetivo económico, se puede apreciar un desmejoramiento de este rubro, pues la deuda, la baja del petróleo, la disminución del flujo de divisas y la reducción del erario y de los ingresos públicos no contribuyeron en la mejora de la percepción económica. Hay que subrayar el suceso de septiembre de 1985, que devastó a buena parte de la ciudad de México y de las zonas productivas de la misma. También se cumplió con un cambio estructural que llevó a compactar el aparato público del Estado de Bienestar, dando fin y vendiendo a entidades propiedad del Estado, para dar paso a una nueva forma de acumulación, en el que sectores que podrían ser productivos para el nuevo capital se cedieron cambiando las relaciones económicas (Villarreal, 1997; 10).

En el PND de 1989-1994 se intentó elevar el nivel de vida de población apoyándose en tres estrategias en política económica que dinamizara el crecimiento y la distribución. Estas fueron; la ampliación de los recursos destinados para las inversiones productivas, la modernización económica y la estabilización continua de la economía. Las guías que determinaron las acciones fueron ocho: estabilidad de precios, protección del poder adquisitivo de los salarios, recuperación de la economía, saneamiento de las finanzas públicas, reducción de las transferencias de recursos al exterior, ejecución prioritaria de los programas de gasto social, promoción de la eficiencia productiva, combate a la pobreza, apertura comercial, fomento al ahorro y eficiencia en la intermediación financiera (Balance Sexenal, 1994: 20).

La base de este modelo se sustentaba en la modificación de las estructuras y articulaciones de regulación económica que impedían la eficiente operación de empresas, abriendo el mercado nacional indiscriminadamente, haciendo de éste el más abierto del mundo. El Tratado de Libre Comercio fue el elemento culminante de la inserción de la economía mexicana en el economía internacional. Esto era lo que se denominaba la modernización económica (Villarreal, 1997: 11).

Los resultados de esta planeación si se miden en concordancia a los resultados macroeconómicos, es posible que salgan favorecidos; pues se dio un crecimiento sostenido con estabilidad económica, también la inflación se hubo neutralizado como una válvula de presión y las finanzas públicas dejaron de constituir una fuente de amenaza y de grandes déficit fiscal (Villareal, 1997: 12). Pero esto no constata el bienestar de la población que resulta era el eje primordial del plan, más bien se denota una pauperización de los niveles de vida por los bajos niveles adquisitivos de los salarios como forma de atenuar la demanda y reducir la inflación, la pérdida de empleos por el cierre de industria que no pudieron competir con el exterior por tener factores endémicos que las envilecían, pero aún así, pauperizaron el nivel de los salarios al existir un ejército de reserva que buscaba vender su fuerza de trabajo a un costo mucho menor de lo que se acostumbraba.

También el campo se vio afectado, no sólo por la competencia internacional que en ese momento se volvió crucial, sino por el sacrificio del ejido como forma de producción comunal, pues si bien esta forma no era del todo productiva y tenía un germen burocrático en su financiamiento que impedía su desenvolvimiento; con las reformas constitucionales que eliminaban por una parte su futuro desarrollo y la liberaban por otro lado para poder comerciar con la tierra, se condenó al campesinado a una condición de peón en el mejor de los casos, pues la inmigración succiona esta fuerza de trabajo inutilizada que era un polvorín para el Estado mexicano. Tal vez por estas razones se puede decir que no se cumplieron con los objetivos planteados en el sexenio de Salinas de Gortari.

Se continuó por el sendero neoliberal, avanzando en materia de planeación y programación técnicamente, pero no sucedió lo mismo en la aplicación de los sus objetivos. Los objetivos que se plantean en el PND de 1995-2000, fueron el avanzar en el desarrollo social, con el fin de propiciar oportunidades de superación individual y comunitaria, además de promover el crecimiento económico sostenido y elevar la productividad. Las estrategias con las que se enfrentó estos objetivos, fueron de nueva cuenta; priorizar el ahorro interno para financiar el desarrollo, establecer condiciones de estabilidad y certidumbre a la actividad económica, promover la eficiencia en los recursos, y aplicar políticas sociales pertinentes (Pérez Castañeda, 1997: 70). De nueva cuenta estamos ante un plan que impone los intereses de estabilidad y productividad, al de crecimiento y desarrollo humano sustentable. Matiza de nueva cuenta sus intereses en la búsqueda de continuar con esta política, sólo conteniendo postulados medianamente sociales, sin revestir en ninguno de los casos un compromiso esencial para erradicar la marginación humana y el deterioro de la estructura social que carcomía las bases de la sociedad mexicana, a la vez que se derruirán las formas de lucha social y sólo se contemplaba la arena electoral para dirimir conflictos que atañen a toda la población.

En el año 2000 se abrió una nueva disyuntiva con la alternancia en el Ejecutivo Federal, en donde el partido hegemónico hasta ese momento perdió la Presidencia de la República, modificándose en algunas partes el diseño institucional y la correlación de fuerzas, dando paso a una rejuvenecida perspectiva de política económica, que se puede traducir en el PND dado a conocer por el nuevo presidente Vicente Fox Quezada en un planteamiento que no modifica en gran medida la ruta trazada de antemano. Éste -el plan- responde más a

juicios y definiciones ideológicas-políticas del mandatario y del nuevo grupo en el gobierno, que a un proyecto de nación diferenciado de los antecedentes más cercanos, cuyo sustento es la doctrina del libre mercado ortodoxo (Urías Germán, 2001: 3).

El plan señala textual, “los mexicanos habrán construido una democracia solida y logrado reducir las inequidades sociales, políticas y económicas, con lo cual tendrán acceso a una mejor calidad de vida” (PND 2001-2006: 37). La simple transición, recambio, traspaso, como se le quiere llamar a esta nueva detentación del Ejecutivo federal, no fue sinónimo de democracia, esto es muchísimo más extenso que un siempre recambio institucional, además la democracia no asegura un bienestar colectivo, esta es otra tarea que acompañada con la democracia puede sustentarse en un plazo más largo; así que la gran algarabía por el triunfo de la oposición y sus deseos bienhechores tuvieron que ser complementados por una política económica que modificara las relaciones económicas para ser realidad sus objetivos.

Algunos autores sostienen que este plan “carece de compromisos” pues no tenía metas específicas ni plazos que den temporalidad a los cambios que se prometen en salud, educación, vivienda, cultura y alimentación, entre otros (Urías Germán, 2001: 5). También remarca el papel imparcial del Estado en las relaciones de productivas “en una convivencia pacífica...que reduzca la lucha entre ricos y pobres” (PND 2001-2006: 27), fomentado la equidad y tolerancia. Habla de igualdad de oportunidades, de fomento al empleo, de desarrollo social humano, y de otros ejes que igual remarcan estas características de desarrollo integral humano y demás caracterizaciones similares, pero se vuelve muy discutible su aplicación, pues notamos que estos enunciados, sólo son contenido de un esquema que no ilustra ni plantea con coherencia los recursos disponibles y su reformada aplicación para modificar las problemáticas sociales, económicas y políticas del país. Son sólo un recuento de problemas y de acciones que se quedan en el tintero como ya lo hemos venido observando en estos planes de desarrollo teñidos por planteamientos neoliberales y de libre comercio.

El plan presentado por Felipe Calderón para los años 2007-2012, esta dirigido a establecer una estabilidad cambiaria a costa de todo, además de una apertura comercial más amplia y otros ejes que resultan evidenciar esta similar apatía por hacer de la planeación un eje de desarrollo con fortaleza, y no con nimiedad y sin muchas respuestas, más allá de diagnósticos austeros y compromisos sin temporalidad ni demora.

El fortalecimiento del Estado derecho es una de las propuestas más focalizadas y ejemplaras del plan, además de la política económica que defiende esta clase hegemónica en el poder estatal y que establece una perspectiva de seguridad a la inversión y a la propiedad privada, dejando de lado cualquier incertidumbre jurídica y legal que no se exprese en este sentido. Siendo esto así, aseguran, que la inversión no se desenvuelve por otras cuestiones que no se establecen dentro del marco legal que defiende y protege las relaciones de producción existentes (Huerta Gonzales, 2007: 2).

En la cuestión económica planteó una nueva relación con las empresas públicas, ya que señala; “trasformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y de esta forma

obtener menores costos de producción de insumos estratégicos” (PND 2007-2012: 5), esto hace clara referencia a las dos industrias detentadas por el Estado actualmente; la petrolera y la de energía eléctrica. En una clara insinuación de privatizarlas sustentadas en el precepto competitivo, que en raras veces se ha lleva a cabo.

El plan de igual manera colocó un apartado en el que hace clara referencia al combate de monopolios alegando que “son estrategias que contribuyen a reducir los costos de las empresas, lo que contribuye a una mayor competitividad, crecimiento y generación de empleos”, insistiendo que este combate también necesita de una apertura comercial que inhíba el alza de los costos y por ende mejore la capacidad económica del ciudadano. Se mantienen como inamovibles los conceptos convencionalistas de productividad, inversión y crecimiento que están en función de la competencia y de la apertura de los mercados indiscriminadamente, trayendo como consecuencia, de este alegato hacia los monopolios y en favor de la competencia, una destrucción de buena parte de la planta productiva, que provoca una disminución del potencial económico nacional incitando una dependencia del sector externo, así como desempleo y déficit comercial (Huerta Gonzales, 2007: 5).

La manera de incrementar el empleo es a través de “modernizar las relaciones laborales”, con todo lo que esto quiera decir, pues su modernización pasaría por modificar la Ley Federal del Trabajo pretendiendo obtener mayor plusvalía relativa de las nuevas condiciones; como la contratación temporal, la libre movilidad del trabajo al interior de la empresa, la disminución de prestaciones laborales y el incremento de la productividad (Huerta Gonzales, 2007: 7). Son simples modificaciones a las estructuras de las relaciones productivas que favorecen ineludiblemente al patrón, colocándole menos responsabilidades y haciendo de esta modificación una regresión a las reivindicaciones obreras de la institucionalización de la revolución.

En cuanto al manejo fiscal, se intentó en el plan continuar con esta estabilidad macroeconómica que conlleva una disciplina fiscal, baja inflación y estabilidad del tipo de cambio, garantizando con ellos unas finanzas sanas que repercutirían en las inversiones extranjeras y en la de las propias familias y sus créditos. También, en el PND de Felipe Calderón, se busca una política hacendaria competitiva que refuerce las políticas públicas, no con mayor recaudación sino recortando el gasto, para esto reformaron el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, siendo esta parte de una misma ideológica librecambista de los últimos dos decenios (Huerta Gonzales, 2007: 9).

Esta es la revisión histórica-política-económica de la planeación en México, con sus matices coyunturales y de conceptualización. Aunque por ahora resta decir que en México según mi conclusión, nunca o en muy menor proporción se ha llevó a cabo una planeación económica de desarrollo a mediano y a largo plazo en la historia contemporánea, conforme a la teoría convencional y a los planteamientos divergentes de ella. Este es una conclusión muy espinosa pero que la argumentaré en el siguiente capítulo, por ahora sólo falta comprender las cuestiones jurídicas y sus causes regionales del mismo instrumento planificador para comprenderlo en la totalidad compleja.

## 1.5 Marco jurídico actual.

La legitimación de toda obra constitutiva del Estado mexicano se otorga a partir de su conceptualización integral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una fuente fundamental para la consagración de las relaciones sociales entre los individuos, aunque si se requerir mirarla agudamente, podemos decir que es la sustentación legítima de las formas de producción, en su panorama de acumulación y reproducción del capital, siendo esta la base jurídica-ideológica del proceso histórico propio del capitalismo. Así como la proyección histórica de las luchas dentro del Estado para fundamentar de una u otra manera su contenido.

La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad dentro del artículo 89, fracción I, de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Siendo este el caso, y considerando a la planeación como parte de la administración pública, se le otorga así al Ejecutivo el instrumento de la planeación como la principal herramienta de orientación de las políticas nacionales referentes a la economía y el ámbito social, siendo así que el Ejecutivo está facultado para elaborar un plan de desarrollo económico sin esperar que el Congreso de la Unión legisle sobre ello.

En el artículo 73, fracción XXX, la Constitución le da fundamento al Congreso para que legisle sobre el tema de la planeación, siendo esta base para que el Ejecutivo se manifieste con mayor efectividad en su tarea.

Pero adentrándonos en la facultad estatal de planear conceptualizada en la Constitución, se interpreta que la planeación no es el resultado de un capricho gubernamental, ni de una ampliación arbitraria de las facultades del Estado en materia económica. La planeación del desarrollo no puede ser un elemento decorativo de la demagogia oficial, según la propia Constitución. Es una necesidad imperiosa del desarrollo nacional y condición del progreso equitativo, justo y solidario del país.

Estos argumentos son respaldados si se sigue a pie juntillas algunas consideraciones que son pertinentes dentro del artículo 25° de la [Constitución Política Federal](#):

“Art 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

Este artículo es primordial a la hora de hablar de deberes y responsabilidades del Estado Mexicano. Es decir, la planeación deberá contribuir a dar satisfacción a las necesidades educativas de la población (artículo 3º); a la protección de su salud (artículo 4º); a propiciar el goce de una vivienda digna y decorosa, además de un medio ambiente sano para el disfrute de los recursos naturales, (artículo 4º); a promover el desarrollo del Sector agrícola, a defender los derechos campesinos y trabajadores (artículo 27º y 123º); y a favorecer el florecimiento de la industria y, en general, de la actividad económica de los sectores social y privado, como lo señala el propio artículo; pero además, a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas sociales y culturales del pueblo (artículo 3º). Más no podemos olvidar el artículo 115 de esta Constitución, que aunque su espíritu más bien se encuentre en la organización del Municipio libre y no de la economía política ni de la planeación, es el sustento y base la planeación y organización a ras de suelo. Es el municipio como pilar de la organización administrativa y territorial de los Estados el encargado de innumerables funciones para el progreso de las regiones, y por tanto el destinatario de los apoyos de planificación que se le puedan brindar. Es el Municipio, quien se encargara de administrar su hacienda y el primer planificador de un región, antes aun que el gobierno Federal.

En este sentido, la exposición de motivos de la Ley de Planeación expresa: “La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un procesos de negociaciones políticas que, conciliando intereses y aprehendiendo las necesidades de las mayorías, dé la respuesta a los retos de nuestro tiempo”.

Para instrumentar la planeación, la ley ha organizado un sistema administrativo que define objetivos, alcances, características y órganos responsables de asegurar la ejecución de los planes y programas del sistema, para asegurar la realización de sus objetivos.

Dicho sistema, normado por los artículos 5° y 6° de la Ley de Planeación, esta encabezado por el presidente de la República, máxima autoridad en materia de planeación; seguido por el Congreso de la Unión quien recogerá el plan mandado por el ejecutivo y lo examinará con el fin de que el mismo realiza las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan. También en marzo de cada año el Ejecutivo remitirá a la comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas del Plan nacional de Desarrollo y los Programas sectoriales.

Entre los principales objetivos de la planeación se encuentra los de realiza los fines económicos, políticos y sociales que consagra nuestra Constitución. Así lo establece el párrafo segundo del artículo 26° de nuestra ley fundamental: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación”.

Derivado del propio artículo 26 se publica la Ley de Planeación en el cual se contiene el marco normativo por el que se encauzara la planeación y sus actividades dentro de la administración pública federal. También fija las bases de la coordinación del Ejecutivo Federal con los Estados, y precisa las atribuciones que estas últimas tienen en el Sistema Nacional de Planeación y en el PND.

Es más, en el artículo 3° de la Ley de planeación vigente, reduce lo que se entiende por planeación nacional de desarrollo:

“se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”

En consecuencia la planeación apoyara las medidas tendentes a hacer posibles la igualdad de derechos y oportunidades favoreciendo la distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora de la calidad de vida. Ha de ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de las instituciones políticas imperantes e imprima transparencia a las acciones del gobierno; así como orientar a la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral que defienda y promueva el empleo y combata el estancamiento económico y la desigualdad social.

También dentro del ámbito de la administración pública, la planeación tiene un marco normativo que se define por establecer las competencias de las dependencias y entidades del sector estatal, delimitando la participación de las Secretarías y demás dependencias gubernamentales.

Tales el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que tiene como responsabilidad darle congruencia a la planeación global modificando su desenvolvimiento con las demás dependencias partiendo de los objetivos nacionales planteados en el plan. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da un elemento de apoyo dentro del Sistema Nacional de Planeación considerando para ello las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario.

Pero para entender estas articulaciones después de las reformas hechas en los años ochenta, es necesario adentrarnos en la administración pública y en la comisión encargada de dicha planeación. Es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, un organismo que agrupó a entidades de la administración pública de todos los niveles, que junto con los órganos representativos del sector privado, público y social, intentan tomar decisiones que de común acuerdo para que repercutieran en tres niveles de la planeación; la global, la sectorial y la institucional. La administración pública se coordina a través de convenios y relaciones propias de la administración pública, en contraste, el sector social, que hace parte de la planeación en consulta mediante foros de Consulta Popular,

El proceso de la planeación esta integrado en etapas en las que se compone el PND y los programas de mediano plazo. Este proceso esta integrado de programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales, especiales, de carácter obligatorio, de carácter inductivo, y en donde conjuntados se realiza un seguimiento de la ejecución del plan y los programas que lo comprenden, valorizando sus resultados y analizando sus consecuencias.

El sistema nacional de planeación realiza programas correspondientes a entidades de todos los órdenes de gobierno, y a sus relaciones con el gobierno federal, en la que se desarrolla un Convenio Único de Desarrollo, que coordina las acciones de la planeación en todos los órdenes gubernamentales y administrativos. También la vinculación de las prioridades de los planes y programas de mediano plazo, los PND y los planes estatales se ordenan a través del Convenio Único de Desarrollo.

En el ámbito estatal es evidente que la planeación se apega a la Constitución Federal en el espíritu, aunque se sostiene mediante otros elementos jurídicos como la propia Constitución del Estado, la propia ley estatal de planeación del Estado, así como la propia ley orgánica del de la administración pública del Estado. Aunque también se adhiera a la Ley orgánica municipal y a sus repercusiones en el municipio que retomaremos más adelante.

## **1.6 Municipalidad.**

Como ya mencionamos la normativa jurídica municipal en el ámbito federal se expresa en el artículo 115, que es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los Estados concernientes de la República. Esta consideración en la carta magna, le otorga al municipio libertad política, libertad de administración y personalidad jurídica siendo este un sujeto de derecho y obligaciones.

La Ley orgánica municipal o la Ley del municipio libre o los Códigos municipales representan la misma consideración jurídica en tanto que están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos locales para establecer la integración y organización de los municipios. Y esta a su vez le da sustento a la administración pública municipal que se especializa en dos ámbitos concretos; la administración de los recursos de la municipalidad y la gestión de los intereses comunes de la municipalidad. La administración de los recursos de la municipalidad de centra en la planeación, hacienda y administración del personal. En tanto la gestión de los intereses del municipio se desenvuelve atendiendo el desarrollo económico y social del propio municipio, así como la atención a las relaciones de su comunidad con las autoridades estatales y federales.

Ya entendiendo esto, y concibiendo a la planeación como parte integral de la administración municipal, es concebible suponer, teniendo en cuenta su capacidad jurídica, la importancia de la planeación en su organización. Pero este principio esta subordinado a esquemas de la planeación nacional, en parte como consecuencia de situaciones muy delimitadas: los pocos recursos municipales para emprender su desarrollo autónomo, el propio orden político en el que se subordina la administración municipal a los ordenes estatales y federales, y el propio origen de los recursos que complementan su gasto, pues son la mayoría de origen estatal y federal.

Además, estos pocos recursos con los que cuentan por la avenencia política del gobierno federal y estatal, son muchas veces desviados a acciones no previstas; nuevas prioridades, situaciones de contingencia, etc., o el pero de los casos son aplicadas a acciones discrecionales exentas de comprobación. También muchos gobiernos municipales desconocen la facultad de planeación y los órganos respectivos que la regulan, así como las leyes estatales que regulan esta facultad municipal.

Esto ocasiona que esta facultad este subordinada a la rotación de actores políticos dentro de estas administraciones locales y que a su vez, se traduce en una la falta de control y

seguimiento de las políticas planificadoras dentro del municipio. Todas estas carencias del sistema municipal de planeación dan como resultado en una desconexión de los objetivos tanto nacionales como locales, y por ende en una ruptura con lo planteado inicialmente.

Pero retomando, las concepciones de la planeación local se inician desde 1971 que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), en el que se integran los esfuerzos por establecer la rectoría del Estado en la cuestión económica por las entidades federativas. En 1975 se conforma la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para coaligarse con las tareas establecidas en el COPRODES y también en 1976 se establecen los convenios únicos de Coordinación (CUC), para utilizarlos como instrumentos de la concordancia gubernamental. En 1977 la COPRODES figura como asesor de las entidades federativas en la cuestión de la planeación, y aparecen a partir de esta asesoría los primeros planes estatales en algunas entidades específicas. En 1980 los CUC se transforman en los convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y la COPRODES se trasmuta por el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) (Gonzales Madrid: 2).

Ya con las modificaciones en los primeros años de la década de los ochenta de la planeación democrática se prevé la creación del sistema estatal para la planeación democrática. También en esta época se crean los primeros Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADUM) y el CUD se reemplaza por el Convenio de Desarrollo Social (CDS) (Gonzales Madrid: 2).

No fue sino hasta 1997 que se crean los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM), destinados a establecer una planeación, en una relación muy estable con el Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26 que después pasaría a ser el ramo 33 a partir de 1998 como parte para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal. En algunas entidades el CDM tomó las tareas que le correspondían al COPLADUM, mientras que en otras paso a coadyuvar en la misma dirección. La Secretaría de Desarrollo Social Federal definió a los CDM como instancias de participación social en función de recabar las demandas de las comunidades al darle seguimiento y evaluar los programas descentralizados derivados de los recursos destinados a estos sectores (Gonzales Madrid: 2). Siendo de esta manera como se administra y regula la planeación en los municipios de México.

### **Fuentes Consultadas.**

- Aguilera, M. (1982), *La desnacionalización de la economía mexicana*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 201 pp.
- Cabral, R. (1978), “Industrialización y política económica”, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Selecciones, México, 167 pp.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario oficial de la Nación el 5 de Febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 13-04-2011.
- De la Madrid, Miguel (1988), *La planeación en México*, Revista de Comercio Exterior, N° 30.
- Huerta González, Arturo (2007), *Plan nacional de desarrollo 2007-2012: un análisis crítico*, economía/unam, vol. 5, núm. 13, 17 pp.
- Jiménez Reyes, León David (2000), *Planeación estratégica participativa en el municipio mexicano*, UAM, México, 114 pp.
- Ley de Planeación, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, Última reforma publicada D.O.F. 13-06-03, versión electrónica.
- Notas del Profesor Miguel González Madrid del Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa, sobre la Planeación Municipal, 2 pp.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (2007), *La planeación y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México, 201 pp.
- S.P.P, (1989), *Antología de la planeación de 1917-1985*, Fondo de Cultura Económica, 451 pp.
- Urías Germán, Gregorio (2001), *El mismo Proyecto económico de los últimos tres sexenios*, Asociación de Académicos “Daniel Cosío Villegas”, México, 5 pp.
- Uribe Huerta, Ana Bertha y María Teresa Tolentino González (2002), *Formas e instrumentos de la planeación local y municipal*, UAM, México, 78 pp.
- Vargas Larios, Germán (1986), *Planeación económica y la economía nacional*, UAM, México, 186 pp.

## **Capítulo VI. El impacto de la planeación en la eficacia de la función gubernamental.**

En este capítulo se abordara la funcionalidad de planeación así como sus limitaciones en los diferentes paradigmas existentes. También se reafirmaran argumentaciones con referencia a la planeación en México y sus significados.

### **1.1.- Funcionalidad, críticas y argumentaciones sobre la planeación.**

La planeación termina por ser una herramienta de la económica política y por ende del Estado en su faceta reguladora de las consecuencias del modo de producción existente. Su función radica en transformar las fuerzas productivas y fungir como agente del cambio social. Este es un escueto resumen de su tarea, aunque no es la totalidad ni tampoco lo pretende ser. Sólo es la referencia por la que se trazara las argumentaciones posteriores.

La planeación no puede ser una recolección de objetivos gubernamentales que expliquen su funcionamiento para actuar de acuerdo con los mismos, pues esto resultaría ser una simple agenda de gobierno burocratizada, que no denota cualidades especiales mayores que la simple exposición de tareas y la organización de los ordenes de gobierno. Es ahí donde radica su inevitabilidad, el gobierno se tiene que plantear tácitamente o en un marco muy específico su tarea, sus objetivos y sus alcances, pero no por ello hace referencia a una planeación en su contenido, no por ello se desenvuelve con un planteamiento planificador. Es decir, si el gobierno plantea la necesidad de construir infraestructura, hacer un nuevo Ministerio, contratar personal para otro, calcular las cifras macroeconómicas, reforzar la vigilancia en puntos determinados, etc. hacer tareas de gobierno que exigen un ejercicio de planteamiento del problema, previsión de sus resultado y costos, no hacen referencia a un ejercicio de planeación, si tal vez de manera común, pero no en su forma teórica de economía política que hemos venido remarcando. Son sólo hechos que sin duda refuerzan esta confusión en los gobiernos, intencionalmente o no. Y la inevitabilidad de la planeación se puede plantear desde esta óptica, que no necesariamente concuerda una planeación económica de desarrollo y si en una simple ejercicio de gobierno.

“La planificación queda convertida en una simple técnica al alcance de cualquier país, empresa o individuo...la planificación no es más que un proceso natural mediante el cual la persona determina en su mente las acciones que va a realizar en el futuro” (Guillen Romo, 1983:15)

La planeación es un ejercicio racional que plantea mayores habilidades y que tiene otros espacios de desenvolvimiento que una simple organización y previsión gubernamental que no hace referencia a esta faceta en su complejidad. En gran medida esta confusión es

expresamente causalidad de una subordinación de la teoría sobre el contexto, es decir, la planeación es concebida conforme a un ejercicio en ciertos espacios, aprovechándose de su ambigüedad digamos social. No es una expresión que se acote al ámbito de económica política, sino que se expresa en la cotidianidad, haciendo referencia a un simple acto de prevenir, tal vez con ciertas limitaciones, pero que no se expresa en la totalidad en la que el Estado actúa.

Pero retomando el debate, se puede expresar a la planificación de dos maneras divergentes, aunque las dos analizan con prolijidad y con cierta sensatez el asunto.

El Estado como un aparato burocrático, político, ideológico y militar en el que se desenvuelve la condensación de la lucha de clases y que se encuentra en constante movimiento, actúa en la economía conforme a las consideraciones que se asimilen en la condensación de estas luchas, es decir, actuando a la par de la clase dominante, sin desconocer su autonomía relativa. Siendo esto así, la eficacia y eficiencia de la planeación como un instrumento de política económica pasa por obtener los resultados y prever los recursos necesarios para lograrlos. Es decir, la planeación en una económica capitalista sirve para lograr que esta clase dominante que actúa dentro del Estado concrete sus objetivos, pero sin descuidar ni desconociendo los recursos necesarios para lograrlos (fuerza de trabajo, recursos naturales, etc.), siendo estos recursos en mayor o menor medida tendientes a la clase dominante, pero siempre con el propósito de lograr su fin último que es la valorización del capital. Esto dentro de la concepción más determinista que me parece no del todo errada, pero que encapsula toda la noción planificadora en un simple instrumento de la clase dominante sin entrar en más intrincadas descripciones.

La otra noción se desplaza por su funcionalidad dentro del modo de producción preponderante, es decir, no se sintetiza en su esencia, como lo explica lo anterior concepción, sino que investiga su conducta y lo sistematiza. La planeación, es pues la reunión de datos fundamentales para analizar minuciosamente las circunstancias que conduzcan a su vez a plantearse objetivos de largo o mediano alcance y que tenga por fin último el resolver los problemas sociales y económicos racionalizando los recursos económicos, naturales y humanos para lograr un desarrollo integral. Termina por ser un proyecto global en el que convergen los intereses individuales y colectivos para conciliar las relaciones económicas y productivas en la acción del Estado como agrupador del interés general. Su eficacia y eficiencia se plantean conforme a que estos objetivos, que se concretan en resolver los problemas económicos y sociales, y en neutralizar los antagonismos de producción, se concreten. Este planteamiento refuerza algunas conductas que estas por demás discutibles, como serían, el de conciliar las relaciones de producción, el del Estado como garante del interés general y que la planeación concluya dentro armoniosa esfera económica.

La planificación en el modo de producción existente tiene que ser explicada como un recuento de los recursos disponibles que proponga objetivos a mediano y largo plazo con el fin de dinamizar el desarrollo económico y social de una región determinada.

Sin desconocer las otras dos concepciones, creo que se entendería mejor el fenómeno si logramos extraer la intención primaria del plan en todas sus facetas. Y su eficiencia y eficacia de la planeación en la función gubernamental radica en que este instrumento de política económica funja como medio para obtener los resultados que se quieren. Es decir, la planeación como dinamizador del desarrollo nacional actúa como promotor del deseo gubernamental de mejorar las capacidades sociales que se expresan en la cotidianidad. Es así que no se debe desconocer a la planeación como un medio, si no esencial, si funcional para lograr las capacidades productivas que se requieren en una situación determinada.

La noción que empleó con mayores entusiasmos a la planeación como categoría histórica fue el marxismo, en el que la planificación fungía como administrador de la propiedad social de los medios de producción dejando de lado el carácter anárquico de la producción. Los liberales concebían a la planificación como un instrumento que corrompía las intencionalidades del mercado, aunque lo requerían para combatir los monopolios que ya se vislumbraban. En cambio las nociones Keynesianas coincidían en una planificación indicativa sin carácter de obligatoriedad aunque con grados propósitos de incidir en las relaciones económicas. Es decir, las tres grandes teorías económicas de pensamiento que hemos aludido integraron una noción específica de la planificación, sus fuerzas, sus debilidades, sus quehaceres y su poder. Pero no discutieron su funcionalidad en algún aspecto de la acción gubernamental, esto nos puede demostrar que es innegable su concepción como factor de regulación de las consecuencias del modo de producción y por ende de su necesidad endémica. El liberalismo fue el más crítico, pero su crítica estaba más asentada en el ortodoxo pensamiento económico y en su crítica a los regímenes autoritarios y comunistas, que en verdaderas consecuencias del instrumento estatal.

Pero su eficacia y eficiencia radica en su contenido y como este se lleve a cabo. En primer lugar, la planeación está compuesta de principios básicos para su relativo buen funcionamiento. Estos son la previsión, la racionalidad, la universalidad, la unidad, la continuidad y la inherencia. Estos principios han sido rezagados por ciertas experiencias históricas que aplicaron este instrumento. La URSS, no aplicó el principio de universalidad para organizar sus planes, México actualmente tiene deficiencias en la previsión, la unidad y la continuidad. Los países subdesarrollados suelen carecer de una buena previsión y continuidad, mientras los países occidentales han dejado de lado inherencia.

Pero los principios cumplidos al pie de la letra no pueden garantizar una buena planificación, se tienen que observar experiencias de todo tipo para llegar a cierta certidumbre estable. Por ejemplo, es interesante revisar la autogestión obrera establecida en Yugoslavia que despertó gran entusiasmo, que conjuntado con la planificación combatió los problemas económicos que se derivaron del cerco comercial impuesto por la URSS. También resulta ventajoso observar la descentralización de decisiones, aplicado en Rumania para hacer más eficiente su política planificadora. Polonia modificó sus estructuras, para que la planificación no estuviera subordinada al control del partido o del ejecutivo, sino que formara parte del parlamento, y tal vez contendría mayor congruencia en sus objetivos, pues el parlamento no es tan representativo de una sola ideología como

podiera ser el ejecutivo. La planificación desde abajo; de Checoslovaquia y Rumania y en algunas veces la propia Cuba, que incentivaron para que las propias fuerzas de producción establecieran sus propias metas y objetivos conforme a sus capacidades para establecer una nueva lógica de concreción del plan.

Sin embargo, existen modelos de planificación que no ayudan en nada a lograr los objetivos planteados, y que al contrario, afectan lo dispuesto y se vuelven mayormente problemáticos. Como lo pudieran ser las decisiones que no pueden ser tomadas por el propio planificador y que tienen que dejar a dependientes, que si no se plantea el plan con mucha lógica y entendible para toda persona, dejando por fuera los tecnicismo, pocos resultados se pueden observar. También se plantea como un ámbito de la planificación el imponer precios; según la experiencia esto no resultaría en nada ventajoso, pues causarían un mercado negro si hay un desajuste en la oferta y demanda del producto, es así que en algunos productos, más de primera necesidad, resulta inservible establecer precios sin tomar en cuenta las condiciones en las que éstas se presentan.

Ahora bien, en México la planeación ha transcurrido desde antes de la revolución, pero resulta innecesario establecer siquiera las circunstancias por la que éstas intenciones no pueden ser considerados verdaderos intentos planificadores. Ya con la institucionalización de la revolución se vivió un proceso al que se le denominó planificación, mas no resultó ser otra cosa que un esbozo ideológico con respecto a lo político y económico, por el camino que era factible que el Estado revolucionario transitara. Pero la planificación quedaba reducida a buenas intenciones y enunciados generales de caudillos en la presidencia que apuntalaban la noción del nuevo régimen. Ya con el cardenismo se plantea el instrumento con nuevas concepciones un poco más similar a lo que ya hemos venido expresando, es decir, a una capitulación de objetivos para desarrollar a la región económica y socialmente, pero no había recuento de los recursos existentes, ni una temporalidad expresada, tampoco se definieron los métodos de la planificación, solamente se esbozaron objetivos que estaban impregnados de demandas revolucionarias que habían sido incumplidas.

La planeación de los periodos subsecuentes, como explicamos, corresponde a otra fase del capitalismo, en el que se establecieron y fijaron las formas de acumulación de capital y el régimen político. Lo que nos importa decir, es que este segundo intento de planeación se iguala al cardenista en sus deficiencias y aciertos, pero con la condicionante, que este nunca trata de ser una planificación centralizada que responda a una divergencia en las concepciones del modo de producción. La planificación de los gobiernos post-revolucionarios, aunque contiene las características del cardenismo, atañe a la nueva burguesía como clase hegemónica dentro del Estado, para manipularla y orientarla por el rumbo que mejor le parece, deteniendo en lo posible la reforma agraria y la compenetración de las organizaciones obreras dentro del Estado, o más bien cooptándolas para dejarlas inofensivas dentro de esta nueva correlación de fuerzas a los movimientos obreros.

En adelante lo que se plantea en lo que respecta a la planificación, se centra en estimular la inversión privada por vías del proteccionismo y del propio carácter de capitalista colectivo del Estado para incentivar la industrialización y la modernización, así como la innovación y la existencia de un mercado interno. La planeación se concentra en lograr estos objetivos, y

aunque se detiene en revalorizar la mala distribución del ingreso, los conflictos en las ciudades y el campo, etc. Nunca esta realmente interesado en crear una equidad relativamente adecuada, y sí en realidad estuvo interesado, nunca logró que esta se concretizara. Tal vez el único que cumplió sus objetivos macroeconómicos fue Díaz Ordaz, pero sus resultados sociales resaltan con mayor ímpetu.

A principios de la década de los 70 el Estado participaba con gran amplitud dentro del PIB, con cerca del 40%, pero se estaba gestando una nueva crisis del gasto público y de la balanza de pagos que hecho por la borda los planteamientos de la planificación. Si se cumplieron en algunos las expectativas, resultaron ficticias por el increíble endeudamiento que suscito este crecimiento artificial. El socavón fue remendado por los ingresos de los hidrocarburos, que presentaron una gran oportunidad de expandir el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida. Pero igualmente, la coyuntura subsecuente no favoreció estos impulsos y se establecieron circunstancias que más allá de favorecer, repercutieron negativamente en las finanzas públicas, afectando con ello no sólo los objetivos de la planificación, sino con mayores efectos a corto y mediano plazo.

Esta nueva crisis del capitalismo, en el que encontró a México endeudado, sin una eficiente planta productiva y con ineptitud en el aparato gubernamental, desembocó en un cambio de paradigma de la forma de acumulación de capital. Establecida específicamente en nueva forma de concebir a la planeación democrática encauzada por vía del Estado y su carácter rector de la economía, que desde allí legitimo los nuevos objetivos que se centraban reordenar la economía, en cambiar la estructura económica, en modernizar el aparato productivo, en abatir la inflación y en proteger la planta laboral. Estos objetivos se plantean en una lógica de corregir las deficiencias económicas, pero que repercuten en todos los sentidos a favor de la reconstituida clase dominante que impulsó es paradigma monetarista libre-cambiarario. Podríamos hacer todo una lista de por qué estos objetivos se trazan en un línea de beneficio a la clase dominante, más lo importante en esta investigación es asegurar que desde la reforma para hacer de la planeación democrática un pilar de la rectoría del Estado sobre la economía, ésta no se ha desenvuelto en los enunciados antecedentes que acabamos de nombrar de la planeación.

Tal vez en la letra de los planes subsecuentes a la década de los ochenta se reconocen las posibilidades de desarrollo económico y social y la búsqueda de solución a las consecuencias del modo de producción, pero al final no han sido más que programas atenuantes de las condiciones presentes sin dar el salto a un desarrollo equilibrado y que repercute en las condiciones materiales de la sociedad. En contraste, lo que si ha ocurrido es una continuidad de las políticas de apertura a los mercados, de control absoluto de la inflación incluso pasando por encima del propio crecimiento, de modernización de la planta productiva, que se puede traducir de muchas maneras, pero que en todas estas concepciones de modernización no se ha encontrado una que solucione el problema de desfase de la industria nacional en comparación de la extranjera. Todos estos preceptos han sido identificados en los planes de los años noventa hasta la fecha, y no se ha dinamizado la economía ni un ápice, menor aun ha existido crecimiento, tal vez estabilidad, pero a un costo muy alto y sin que esto represente mejoras en las condiciones de vida.

Se pueden señalar que la planeación es indicativa y que por tal su efecto no es tan prominente dentro de la industria privada. Esto sin embargo refleja más la inoperancia, por no decir la inexistencia de la planeación. Pues el Estado, como el más interesado en que las condiciones materiales en la sociedad se mejoren, intentará, por medio de este instrumento racionalizado, incidir en las ramas económicas que no se apaguen a la planeación para que lo hagan, siempre utilizando los instrumentos impositivos, de infraestructura, etc. para cohesionar a estos actores de las relaciones económicas a apegarse al plan global que expresa los intereses colectivos de la sociedad. En cambio, observamos una nula práctica de estos incentivos, o tal vez si se practiquen, pero estos son tan menores que no logran incidir significativamente en los objetivos planteados. Es así que la planeación no se realiza, pues dentro de ella intrínsecamente se establecen los objetivos económicos sociales y políticos, mas sin en cambio, sí éstos no se concretan es obra de su ineficacia y por ende de su nulidad.

Estas cuestiones se han venido repitiendo en los últimos sexenios; la planeación toma relevancia como simples rubros que los gobiernos plantean como su estrategia estatal y en algunos casos desproporcionados, que no llegan a concretarse ni a tener relevancia pública. Sin embargo, la planeación es mucho más que eso. Plantea un ejercicio que incida en la colectividad.

## **Conclusión.**

En esta retrospectiva del trabajo, queda por mencionar que la planificación subsiste al albedrío de cómo el Estado pretenda llevarla a cabo, y justo de ahí explicar su contenido y alcances. La planeación no es un instrumento milagroso que con sólo concebirla y exponerla en el papel conduzca a mejores condiciones de vida. Su verdadera esencia se explica como una constante en el ejercicio del gobierno y sus funcionarios.

A lo largo de la investigación intentamos compaginar las concepciones de las diferentes teorías económicas y políticas, que nos resultaron en dos vías concretas por las cuales transitar la investigación. Aunque nos decantamos por expresar de cada una de estas concepciones sus limitaciones y ventajas, para reforzar todas las dimensiones que la planeación pudiera alcanzar. También expusimos cuales eran las características de estos pensamientos económicos con respecto a la planificación y que divergencias se encontraban en la misma.

Nos adentramos profundamente en la experiencia soviética para rescatar sus significados y demostrara sus errores, que resultaron muchos, pero que se tenían que tomar como el primer parámetro de una economía planificada a gran alcance. Así mismo investigamos las modificaciones en las economías planificadas de Europa Oriental que se regían por el mismo paradigma planificador socialista. Esto fue muy fructífero, ya que se empapo la investigación de una mediana divergencia con el modelo de la URSS, y nos mostró un parámetro diferente por el pudieron transcurrir las economías planificadas del tipo socialistas.

En segundo término se reconoció los avances de la planificación indicativa de las naciones de occidente en los años en que estos modelos fueron los preponderantes en sus respectivas regiones. Resultó ser ventajosos, ya que nos vislumbro nuevas alternativas que en algunos casos, como la planificación japonesa, fueron realmente un parte aguas en su posterior desarrollo como país. En otros casos como Francia o Gran Bretaña, simplemente se aventuraron con enormes esfuerzos en la búsqueda de una planificación eficiente, pero después de su reconstrucción económica abandonaron este arquetipo para retornar al liberal. Sin duda fueron ejemplos y experiencias que concibieron a la planificación como instrumento de política económica dentro del modo de producción capitalista, y que resultaron lucrativos, pero que despertó una contradicción innegable entre la dirección estatal, o la nueva dirección empresarial que no requería de delimitaciones o controles por parte del Estado.

La anterior experiencia contaminó a los países subdesarrollados, en especial a América Latina y al continente Asiático, en su continua búsqueda de desarrollo y construcción de los aparatos productivos que intensificaran la economía para mejorar las condiciones materiales de su entorno. Estos ejemplos fueron divergentes igualmente, entre una dirección socialista de Cuba, una planeación indicativa de los países Asiáticos con fuerte presión Estatal, o un planeación igualmente dentro del modo de producción capitalista, pero que se modifica conforme al viraje del gobierno en turno, de un régimen autoritario, a uno de Estado de Bienestar a otro de liberalismo ortodoxo y a uno reciente que se denomina

Socialismo del siglo XXI. Estas experiencias son las más cercanas a nuestro país y que sin duda repercutieron de una u otra manera en la concepción de la planeación mexicana.

El recorrido por la planificación mexicana, al ser el más cercano a la investigación, intrínsecamente se traduce en un análisis político económico de las condiciones en las que se asentó y desarrolló el modo de producción y sus espacios en los que se trasfiguro, dándole lugar al nivel de la concepción de la planificación y sus resultados. Estas facetas se develan por las crisis o repuntes de la economía que sin duda condicionaron a la planeación. El más cercano de estos lapsos de reacomodo se pudo vislumbrar en las reformas a la Constitución que dieron paso a la Planeación Democrática en los años ochenta. En la investigación se induce a sus significaciones y lo que esta reforma, que otorgo mayores espacios a la planificación, represento en las transformaciones posteriores del prototipo del modo de acumulación de capital.

Finalmente se retoman los puntos de impacto de la planificación en la función gubernamental y sus oportunidades y obstáculos, para hacer de esté instrumento, un adecuado impulsor de la economía y del bienestar social.

Por último, quisiera agregar que la planificación puede ser, a mi particular punto de vista, un propulsor para conseguir mejores condiciones de vida. Esto no representa un desconocimiento de los antagonismos de las fuerzas productivas, pero sí un atenuante de sus consecuencias. Para ello es necesario proseguir en esta intención de lucha dentro del Estado, para hacer de éste –el Estado- un conglomerado que se apega a los intereses de la mayoría, y al mismo tiempo, utilizando a la planificación, pueda hacer un reacomodo de las condiciones del aparato productivo con la única intención de hacerlo mayormente justo y equitativo.

## Fuentes consultadas

- A. Gordillo, Agustín (1973), *Planificación y participación y libertad en el proceso de cambio*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 284 pp.
- Ackoff, Rusell L. (1982) *Un Concepto de planeación de empresas*, Limusa, México,.
- Aguilera, M., (1982), *La desnacionalización de la economía mexicana*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 201 pp.
- Ander-Egg, Ezequiel (1995) *Introducción a la planificación*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 210 pp.
- Arana Aguilar, Bernardino, (1990) *Planificación sociedad y utopía*, CIDE y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 216 pp.
- Arana Aguilar, Bernardino (1990) *Planificación sociedad y utopía*, CIDE y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA,
- Bahamonde Magro, Ángel (1981), *De la nueva política económica a la planificación*, Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Banzo, Catalina (2007), *Industrialización y Políticas Económicas en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 19 pp.
- Bouza, Suarez (2000), *Reflexiones acerca del uso de los conceptos de Eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud*, Escuela nacional de salud pública “Carlos J. Finlay”, Cuba, 25 pp.
- Cabral, R. (1978), “Industrialización y política económica”, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Selecciones, México, 167 pp.
- Caldera Mejía, Rodolfo (2004) *Concepto y teoría sobre planeación efectiva en recursos humanos*, Universidad politécnica de Nicaragua.
- Cerceña Cervantes, J. Luis (1983), *Introducción a la economía política de la planificación económica nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 134 pp.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra (1970), *El sector público en la planeación del desarrollo*, Siglo veintiuno editores, Textos del Instituto latinoamericano de planificación económica y social, México, 271 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario oficial de la Nación el 5 de Febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 13-04-2011.
- Danton Rodríguez, Luis (2010) “Rectoría Económica del Estado”, *Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XXI*, tomo VI, México, versión electrónica disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultada en octubre de 2010.
- De la Madrid, Miguel (1988), *La planeación en México*, Revista de Comercio Exterior, N° 30.
- Denton, Geoffrey, Murray Forsyth y Malcolm Maclennan (1970), *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, Siglo veintiuno editores, México, 431pp
- Discusiones sobre la planificación. Un informe de un seminario Santiago de Chile 6 a 14 de julio de 1965. 1973 143 pp
- E. Hagen, Everett (1964), *Planeación del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 459 pp.
- Merriam, Charles E. (1941), p.489, cita observada en las *Formas e instrumentos en la planeación local y municipal*, Ana Bertha Uribe Huerta, UAM,
- Ellenstein, Jean (1977), *El fenómeno estaliniano*, Laia, Barcelona.

- Engels, Federico, (1990), *Del socialismo utópico al socialismo científico.*, ediciones Quinto Sol, México.
- Engels, Federico,(1932), *Anti-Dühring*, Biblioteca Carlos Marx, Editorial Cenir, Madrid.
- Evenco, L.A. (1972), *La planificación en la URSS en la etapa actual*, Ediciones en
- Facio V., Hugo (2003), *Repensando la Historia de la Unión Soviética*, Universidad de los Andes, Argentina, 23 pp.
- Friedman, Milton y Rose Friedman, (1983), *Libertad de elegir*, Ediciones Orbis, Barcelos.
- Fundación Joaquim Costa, (1989), *Evolución de la economía soviética (1917-1986)*, 28pp.
- Giegold, C. (1982), *La planeación estratégica de los procesos de APO*, Trad. L.A.E. Alfredo Díaz Mata, McGram-Hill, México, 125 pp.
- Gordillo, Agustín (1973), *Planificación y participación y libertad en el proceso de cambio*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 284 pp.
- Guerra, Alexis (2006), *Planificación y desarrollo regional y local de Venezuela*, Universidad Cent occidental Lisandro Alvarado, Cátedra Libre Banco Central de Venezuela, Venezuela, 268 pp.
- Guevara, Ernesto (1961), *Economía y Planificación*, de la Universidad popular, CEME, Cuba, 35 pp.
- Guevara, Ernesto (1964), *La planificación socialista*, su significado, CEME, Cuba, 9 pp.
- Hagen, Everett E. (1964), *La planeación del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 289 pp.
- Hayek, Friedrich A., (1976), *Camino de servidumbre*, Alianza editorial, Madrid, 312 pp.
- Huerta González, Arturo (2007), *Plan nacional de desarrollo 2007-2012: un análisis crítico*, *economía/unam*, vol. 5, núm. 13, 17 pp.
- Jacques, Droz (1982), *Historia General del Socialismo*. Vol. 3, 1918-1945. Destino, Barcelona, 730 pp.
- Jiménez M., Manuel Fulgencio, (1979) *Planeación Estatal y presupuesto público*, Seminario de planeación y presupuesto publico 210 pp.
- Jiménez Reyes, León David (2000), *Planeación estratégica participativa en el municipio mexicano*, UAM, México, 114 pp.
- Kaser, Michel y Janusz G. Zielinski, (1970), *La nueva planificación económica en Europa Oriental*, Alianza Editorial, Madrid, 224 pp.
- Khachaturov, Tigran S. (1983), *La economía de la Unión Soviética en la actualidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 291pp.
- Lange, Oskar (1974), *Ciencia, planificación y desarrollo*, editorial nuestro tiempo, México, 1974.
- Ley de Planeación, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, Última reforma publicada D.O.F. 13-06-03, versión electrónica.
- Lira, Luis (2006), *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Cepal, Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES),
- López Garavito, Luis F. (1992), *Intervención de Estado y Economía en Colombia*, Universidad Externado de Colombia,.
- Mannheim, Karl (1950), *Libertad, poder y planificación democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 445 pp.
- Manson, Edward (1963), *Planificación económica en áreas subdesarrolladas*, General de ediciones, México 152 pp.
- Marzewski, Jean (1979), *¿Crisis en la planificación socialista?*, Fondo de cultura economica, México 256 pp.

- Martinelli, José María (coord.) (2002), *Políticas públicas del nuevo sexenio*, Plaza Valdez y editores, México.
- Martínez Cortiña, R. (1971), *Cambios en la Planificación económica en la U.R.S.S*, Madrid, 26 pp.
- Martner, Gonzalo (1997), *Planeación y Presupuesto por programas*, Editorial Siglo XIX, México.
- Mendoza, Carolina (2004), *La integración regional en la planificación del desarrollo en Venezuela*, DAC-UCLA, Caracas, 13 pp.
- México, 216 pp.
- Mikailovich Ejihenbaum, Vsévolod “Volin” (2007), *La Revolución Desconocida, la historia del silencio bolchevique*, ediciones gato negro, lenguas extranjeras, Moscú, 282 pp.
- Miklos, Thomas (1998), *Criterios Básicos de planeación*, Cuadernos de orientación Metodológica del IFE, México, 1998.
- Nove, Alec (1973), *Historia económica de la Unión Soviética*, Alianza Editorial, Madrid, 425 pp.
- Orduna Diez (2005), *Las ideas Keynes para el orden económico mundial*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Osornio Corres, Francisco Javier (1997), *Planeación y derecho al desarrollo*, texto digital.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (2007), *La planeación y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México, 201 pp.
- Poulantzas, Nicos (1979), *Estado, poder y socialismo*, siglo veintiuno editores, México, 326 pp.
- Reyes Ponce, Agustín (1972), *Administración de empresas, teoría y practica*, Limusa, México. 234 pp.
- Reyes, Giovanni E. (2002), *Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe*, Zona Económica.
- S.P.P. (1989), *Antología de la planeación de 1917-1985*, Fondo de Cultura Económica, 451 pp.
- Soberon M., Oscar (1972), *Teoría económica del socialismo*, A. Nove y D. M. Nuti, Fondo de Cultura Económica, México.
- Taibo, Carlos (1999), *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*, Editorial Síntesis, Madrid.
- The Charter of Punta Del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America; August 17, 1961, Santiago, 73pp.
- Urías Germán, Gregorio (2001), *El mismo Proyecto económico de los últimos tres sexenios*, Asociación de Académicos “Daniel Cosío Villegas”, México, 5 pp.
- Uribe Huerta, Ana Bertha y María Teresa Tolentino González (2002), *Formas e instrumentos de la planeación local y municipal*, UAM, México, 78 pp.
- Vargas Larios, Germán (1986), *Planeación económica y la economía nacional*, UAM, México, 186 pp.
- Vigier, Pierre (2002) *La acción política de gobierno*, “Metodología de programación y acción estratégica”, Sigob,