



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

***"POSIBILIDADES Y LIMITACIONES
DE LA PLANIFICACION"***

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A:
ALEJANDRO REYES HERRERA

NO. DE CTA: 7533841-9



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA PLANIFICACION

	PAG.
INTRODUCCION.	1
1. RACIONALIDAD Y PLANIFICACION EN EL SISTEMA CAPITALISTA DEPENDIENTE. (América Latina).	
1.1. La racionalidad en el capitalismo, Según Weber	15
1.2. De la revolución industrial al imperialismo. Racionalidad del modo de producción capitalista	22
1.3. La aparición del monopolio. Su racionalidad	27
1.4. El desarrollo del capitalismo en el siglo XX. Elementos de su racionalidad	30
1.5. Racionalidad y planificación en el sistema capitalista dependiente	39
1.5.1. Antecedentes históricos	39
1.6. Situación al finalizar la II Guerra Mundial. Necesidad de la planificación en América Latina	44
1.7. La planificación a partir de la década de los sesenta	46
1.8. Un punto de vista sobre la planificación en América Latina	52
1.8.1. La planificación y el funcionamiento del sistema	52
1.8.2. La planificación y la ampliación del sistema ..	55
1.8.3. La planificación y la transformación del sistema	61
2. LA PLANIFICACION EN MEXICO.	
2.1. Antecedentes Históricos	71
2.1.1. Ley general de planificación 1930	71
2.1.2. Primer Plan sexenal. Lázaro Cárdenas --- --- 1934 - 1940	71
2.1.3. Segundo Plan sexenal. Avila Camacho 1940 - - 1946	74
2.1.4. Miguel Alemán 1946 - 1952	75
2.1.5. Adolfo Ruíz Cortines 1952 - 1958	79

	PAG.
2.2. El período de 1958 - 1966 (Plan de acción inmediata).	82
2.3. Plan nacional de desarrollo económico y social, -- -- 1966 - 1970	89
2.3.1. Luis Echeverría, Otro plan más (1974-1980)...	92
2.4. El plan global de desarrollo 1980 - 1982. "Sistema - Nacional de Planeación"	102
3. PRINCIPIOS TEORICOS DE LA PLANIFICACION. LA RACIONALIDAD Y ALGUNOS SUPUESTOS.	
3.1. La idea de racionalidad en la planificación	110
3.2. La planificación como metodología	114
3.3. El proceso de la planificación	116
3.4. Presentación de los supuestos teórico-metodológicos..	118
3.4.1. El supuesto de adecuación o correspondencia..	118
3.4.2. El supuesto de totalidad analítica	120
3.4.3. El supuesto de equilibrio	122
3.4.4. El supuesto de racionalidad	124
3.4.5. El supuesto de cuantificación operativa	126
4. CONCEPTOS BASICOS EN PLANIFICACION	
4.1. La utopía pura	128
4.2. La utopía concreta = El proyecto nacional	134
4.3. El concepto de estrategia	139
4.3.1. La utilidad del concepto de estrategia	141
4.3.2. El concepto de estrategia. Su estructura in- terna e implicaciones	144
4.3.3. Requisitos que debe cumplir la imagen objeti- vo	145
4.4. La idea de sistema	148
4.5. El proceso de elaboración de planes	151
4.5.1. Campo de la planificación	152
4.5.2. Sujeto de la planificación	152
4.5.3. Definición del horizonte de la planificación.	153
4.5.4. El diagnóstico	154
4.5.5. La formulación de la estrategia de desarro- llo	156
4.5.6. Programación	158
4.5.7. Otras etapas de la planificación	158

5. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PLANIFICACION.

5.1. El Estado en la formación social capitalista	160
5.2. Elementos del sistema de Estado sus relaciones con el sistema político	161
5.3. Tipos de planificación. Formas de participación del estado	165
5.4. El sector público como sujeto de la planificación ...	169
5.5. El sector público en el proceso de planificación	170

6. LA CONSTRUCCION DE MODELOS EN PLANIFICACION.

6.1. ¿Qué son los modelos?. Su utilidad y tipología	177
6.2. La construcción de modelos	182
6.3. Los modelos matemáticos en las ciencias sociales su validez	187
6.3.1. Los modelos analítico-algebraicos	187
6.3.2. Los modelos econométricos	187
6.3.3. Modelos de simulación	190
6.3.4. Modelos de experimentación numérica	190
6.3.5. Validez de los modelos en ciencias sociales..	191

C O N C L U S I O N E S	194
-------------------------------	-----

INTRODUCCION:

1.- Proceso Histórico de la Planificación.

1.1.- Antecedentes de la planificación.

La planificación como forma de organización económica aparece históricamente en la URSS, precisamente con el nacimiento de la sociedad soviética. Posteriormente a la llegada del nuevo gobierno en 1918, se logran concentrar grandes masas de recursos para satisfacer las urgentes necesidades sociales y económicas de los habitantes de dicho país. Surge la planificación basada en la ley de las justas proporciones casi como condición necesaria para intentar organizar y hacer funcionar esa sociedad. Son sin embargo, condiciones específicas las que posibilitan y limitan el surgimiento de la planificación. La URSS debe sobrevivir a las duras condiciones internas y a la invasión extranjera. Las diferentes etapas y fases por las cuales va a pasar la consolidación del nuevo régimen, marcan también lo que ocurre con la planificación. Como expresión inmediata para construir una base económica sólida y nacional, se plantea el primer plan de electrificación, que junto a la organización política -- permitirá visualizar la sociedad futura. Aún con esta rápida maduración de -- las condiciones para un cambio, sólo después de una década es cuando se llega el primer plan quinquenal de desarrollo (1928-32).

El propósito de este trabajo no es detallar el significado de estos planteamientos, basta con mencionar como la propia realidad, en el caso de la -- Unión Soviética, se contraponen a la supuesta imposibilidad teórica de la planificación como mecanismo de racionalidad; en un sistema capitalista dependiente.

El contraste de una experiencia histórica concreta y su correlato teórico en cuanto a la planificación, debe observarse no sólo en el ámbito de las formaciones sociales socialistas, En el campo del desarrollo capitalista vale la pena constatar lo siguiente: El papel tradicional del Estado, si bien cumplía funciones de tipo --

técnico (organización y administración) y de dominación política, - no llega a establecer una notable intervención en la actividad productiva y en el control de variables y mecanismos de regulación. - Es solo posteriormente a la primera gran crisis de los años treinta y en base a los estudios realizados por J.M. Keynes, que surge un mayor control del gasto público, en la producción militar y en la legislación monetaria. Esa mayor intervención del Estado se -- asocia a la idea de planificación no precisamente como el caso de la Unión Soviética al contraponerla a los mecanismos de mercado, - sino por el mayor dirigismo o "racionalidad" que implica mayor participación del Estado dentro del contexto de la sociedad capitalista.

Se plantea así la necesidad de comprender cual es la ley o leyes de funcionamiento de la sociedad en la cual se quiere entender a la planificación. Esta no se encuentra desligada del tipo de sociedad donde se ubica, es un marco de referencia que actúa y delimita la validez de la propia planificación.

En el caso del mundo capitalista, el lapso que transcurre entre las dos guerras suscita una escasa preocupación por la explicación acerca del desarrollo económico; éste debía ser espontáneo y marcado por el logro de un equilibrio. Cuando ocurren los graves problemas de la inflación y desocupación, la concentración de em--presas, la consolidación de una estructura monopólica, se escucha el grito de alarma que conduce a la posterior vigencia del planteamiento keynesiano. La preparación para la guerra por unos y el desarrollo del socialismo en un solo país -la URSS- reflejan incerti

dumbre, para la idea de planificación, fuera de su sentido como mayor intervención por el Estado. K. Mannheim habla de una sociedad global con tendencia a la planificación, sólo que será buena o mala de acuerdo a quien la utilice. El espectro del nazismo actuaba contemporaneamente con la construcción de la primera sociedad socialista. En base a esto la planificación adquiriría una especie de neutralidad valorativa propia de su naturaleza instrumental. El sentido era el de su uso o dirección, y sólo a través de tal patrón de referencia es que podría calificársele.

Durante el periodo de postguerra, se observa cómo la idea de planificación se aplica al caso de los países capitalistas, es así como se produce el Programa de Recuperación Europea o Plan Marshall en 1948. Este programa pide a las naciones participantes que elaboren planes integrales de cuatro años de duración.

El ordenamiento de la producción, en los países capitalistas que salen triunfantes de la conflagración mundial, debe resolver la situación tanto económica como política que se presenta en las zonas devastadas. No es solo la recuperación de tales regiones sino también la contraposición hacia el mundo socialista emergente lo que requiere nuevas aproximaciones al desarrollo.

La figura de la empresa monopólica, el rápido avance tecnológico producto de las necesidades militares, el crecimiento que experimentan los Estados Unidos de América y su expansión a nivel mundial, hacen que la intervención del Estado y los procedimientos de gobierno correspondan con la nueva época. Todo un Instrumental de

be lograrse para satisfacer y reestructurar la correlación de fuerzas que nace como producto de la Segunda Guerra Mundial.

La programación de las actividades a nivel de regiones, sectores, países enteros y áreas de influencia, va a estar condicionada por la base acumulativa del modo de producción capitalista.

En el caso de América Latina la influencia de un pensamiento propio, que viene a plantear la necesidad de superar las diferencias con el mundo capitalista emergente de la segunda guerra, va a requerir de la demitificación de la idea de la planificación o programación que se tenía en aquella época, para relacionarla con la problemática del desarrollo. Alrededor de la CEPAL se origina una preocupación por esa situación de atraso relativo que vive América Latina. La búsqueda de un conocimiento que explique la propia realidad, hace de la programación más un método de investigación y -- preocupación intelectual que un instrumento de gobierno.

La proposición de un modelo de crecimiento hacia adentro, en base a la sustitución de importaciones, que suplante la fase mono-exportadora de materias primas de origen agrícola y minero, se conjugará con la planificación como metodología y más específicamente como técnica de proyecciones. La planificación para el desarrollo debe permitir un crecimiento de variables macro-económicas, -- que al ser consideradas como índices, ayuden a una mejor distribución de la riqueza.

La reflexión que se deriva acerca de los problemas del desa--

desarrollo en América Latina, hace que la planificación surja como método de selección entre alternativas que optimice la relación entre objetivos e instrumentos. La concepción de la planificación como mera metodología tendría un sentido praxeológico que termina por separarla de su contexto social dándole una validez universal. De allí se tiene una valoración neutra en sus propósitos. El instrumento depende de aquello para lo que sea utilizado, sería como pensar que el medio --la planificación-- no justifica el fin. Vienen desligados uno del otro pudiendo igualmente tenerse tanto la planificación para el desarrollo, como para el subdesarrollo.

Lo anterior resulta punto de referencia importante dado que, con el pasar del tiempo y con el mantenimiento de condiciones de dependencia para América Latina, se plantea la problemática de una planificación preocupada por el crecimiento sin fijarse en la dirección del mismo, es la idea de un crecimiento sin desarrollo.

Es conveniente señalar también cómo en el ámbito de la propia planificación, su área de preocupación se inicia con un esfuerzo hacia los aspectos económicos, para luego incorporar progresivamente en su esfera aquellos de tipo social y político al ver frustradas ciertas experiencias históricas. Se va ampliando el campo al mismo momento que deben realizarse análisis, que incluyan o expliquen esa remodelación de los elementos que limitan y actúan dentro de la misma planificación.

Si se piensa ahora en el desarrollo mundial actual y su vinculación con la planificación, debemos situarnos dentro del momento

de la crisis de expansión. Por un lado, el modo de producción capitalista se mantiene dominante en el tercer cuarto del siglo XX, y por el otro, la conformación del sistema socialista con la presencia ya instalada de la URSS, más de seis décadas de funcionamiento y la aparición de China con todo su potencial.

En el caso de América Latina, la crisis de la planificación se ve asociada a las vicisitudes del desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones, y a los vaivenes de los sistemas políticos que imperan en la región, desde aquellos regímenes de democracia representativa a los más diversos tipos de dominación militar. La planificación en América Latina y esto incluye a México, pasa por diferentes fases, desde su aparición como técnica de proyecciones al de una consolidación institucional, la cual a veces aparece como condición necesaria para la aprobación de créditos por parte de organismos internacionales. Se trata de lograr una planificación para el desarrollo, que resulte como instrumento para superar las insuficiencias de cada uno de los países. Desde hace algunos años, la planificación en América Latina ha venido siendo cuestionada, dada la incapacidad para resolver los problemas, cuya solución supuestamente estaría a su alcance.

Con la presentación hasta aquí expuesta, trato de presentar uno de los supuestos que actúan en la planificación, los de tipo histórico. Como un desarrollo histórico específico determina el surgimiento y propiedades de la planificación. En el caso de la URSS adquiere características especiales y sustitutivas del mercado. En el caso del sistema capitalista a pesar de su rechazo ideológico, la propia realidad determina su necesidad como producto del complejo desarrollo de las fuerzas productivas. En cambio en los países subdesarrollados los propios avances y retrocesos de los modelos políticos, terminan por condicionar las funciones que la planificación puede cumplir en una economía mixta.

La planificación como proceso.

Un esquema de análisis.

La comprensión del marco donde se ubica la planificación en determinadas sociedades, resulta un punto de referencia necesario para reconocer las posibilidades y limitaciones que ella misma tiene en su desarrollo. A partir de esto se pondrían en evidencia -- los supuestos en base a los cuales actúa y por tanto pudiéramos reconocer las funciones que cumple la planificación.

Estos supuestos derivan de leyes de conocimiento de las sociedades como un todo, su forma de organización y funcionamiento o sea su racionalidad. La razón de existencia de la planificación, su génesis, su desarrollo, estarían ubicados en determinado contexto histórico-concreto. Se tendría un supuesto general de operación de la planificación, esto es, su condicionamiento por leyes que rigen cualquier sociedad y las relaciones que se establecen entre la sociedad y la planificación.

De esto se derivan, una serie de supuestos de carácter histórico-concretos que es menester analizar, para ubicar el papel que cumple la planificación en una sociedad específica. La planificación resulta así, derivada e íntimamente relacionada con el modo de producción que se trate y con la formación económico social que se considere.

Para la problemática de la planificación en América Latina y específicamente en México, el planteamiento anterior nos daría una

referencia válida. Los supuestos detectados en términos generales, vendrían avalados por el análisis de un caso de interés, además de que el referente empírico serviría para constatar las hipótesis.

Al observar a la planificación como un proceso que supone elementos histórico-concretos, obliga a analizar otro tipo de supuestos de tipo teórico-formal. Tales supuestos son aquellos que de una forma y otra determinan los elementos teórico metodológicos en que se fundamenta la planificación.

Ciertos autores conciben y describen a la planificación en su sentido formal, esto es en el papel que supuestamente cumple universalmente como mera metodología. Parecería con esto presentarse un distanciamiento de la estructura socio-económica al reconocer a la planificación como método que permite escoger entre alternativas independientemente de su ubicación teniéndose así una concepción valorativamente neutra. Vemos que son los objetivos los que califican la naturaleza de la planificación, que dé por sí no los tiene. Esta representación de la actividad planificadora, debe de estar referida a un contexto, que sin mutilar su esencia de método, la ubique como una realidad histórica determinada y bajo un enfoque de carácter teórico.

Hay que entender a la planificación como: un proceso que supone elementos de dos vertientes diferentes, una de tipo histórico concreto y otra de tipo teórico-metodológico. Estas pueden separarse para efectos del esquema de análisis presentado más adelante. En la realidad actúan en forma conjunta al querer reconocer a la planifi

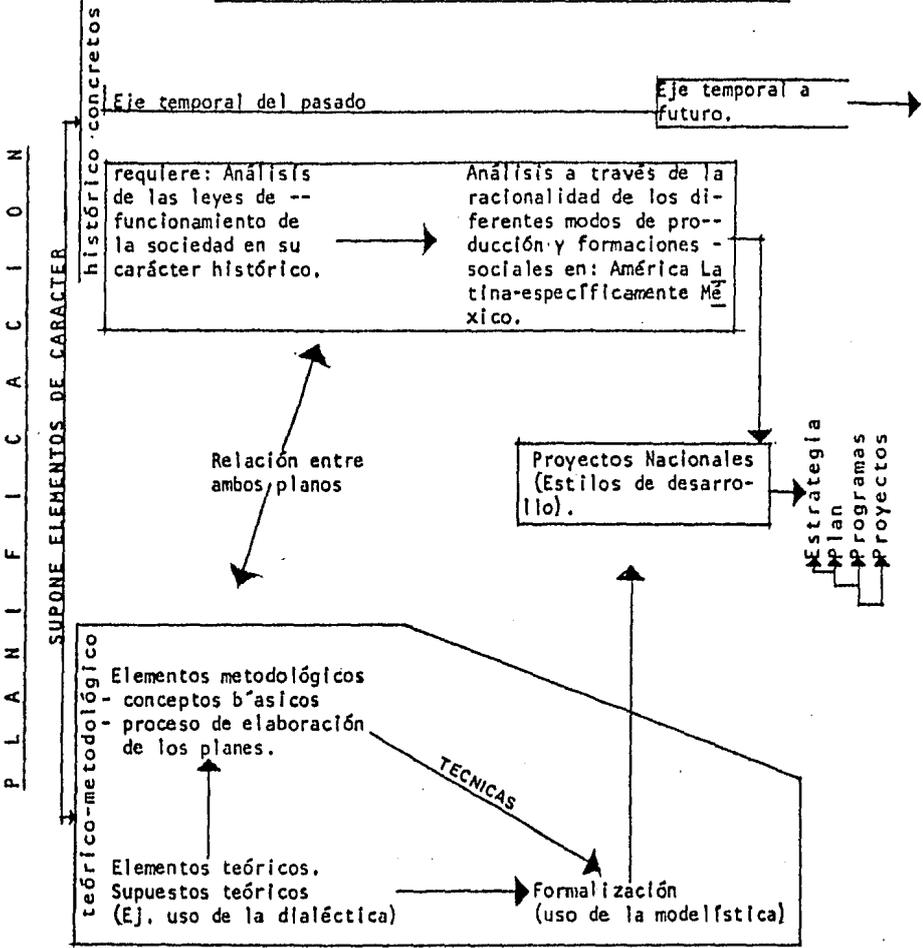
cación en una situación bien determinada.

A partir de la ubicación lograda por la planificación, según la vía anterior, surgen como una derivación las posibilidades y limitaciones de su propio desarrollo, con esto no sólo estaremos así en condición de reconocer lo que ha ocurrido en el pasado, sino -- también se podría pronosticar su desarrollo hacia el futuro. Cuestión esta última de suma importancia al abordar el problema de la intervención humana en el futuro y la posibilidad de cambio de -- las diferentes situaciones, esto es, la capacidad de transforma- ción a través del uso de ciertos instrumentos, para este caso la - planificación. De los elementos metodológicos surgen como se señala en el esquema, el uso de una serie de técnicas que conjuntamente con los elementos teóricos, determinan el área que hemos denominado de formalización, como ejemplo de ella debe considerarse a la modelística.

Esta aproximación al problema de la planificación, entendida como un proceso, nos lleva no sólo a considerar los elementos de - tipo teórico-formal sino también y en forma necesaria -para dar cabida a las fuerzas que auspician determinados proyectos- a aquellos elementos histórico concretos que muestran la viabilidad y posibilidades de tales procesos. Aquí nos referimos sobre todo a -- los elementos políticos y sociales.

Con los planteamientos anteriores y la necesidad de una visión global, para la planificación dentro de un ámbito social lleva a presentar el siguiente esquema.

ESQUEMA DE ANALISIS DE LA PLANIFICACION



Planificación y Racionalidad.

El concepto de planificación se encuentra ligado al de racionalidad. Algunas veces estos dos conceptos se confunden asignándole al primero el sentido de una actividad, que persigue y expresa alta racionalidad.

Como se verá, la racionalidad puede concebirse bajo tres acepciones diferentes. 1) La primera sería aquella que intenta expresar la existencia de leyes de organización y funcionamiento de la sociedad como un todo. Dicha acepción se refiere en términos generales a la sociedad como un todo, la cual vendría representada como el marco de ubicación de una actividad planificadora bien específica. Esta referencia a nivel general, ayudaría a comprender la función planificadora, su existencia, origen, validez, continuidad. Ya se ha mencionado y valga la pena reiterarlo, como en este marco podrían reconocerse las limitaciones y posibilidades de la actividad planificadora. No hay que considerar a la planificación como algo inherente a una actividad individual, sino como un proceso de carácter general que ocupa cada vez más una función orientadora en el desarrollo de la humanidad. 2) La segunda acepción de racionalidad se ubica a nivel de las fuerzas sociales, con esto se quiere mostrar aquellos elementos que guían su acción, su modo de comportamiento, el proyecto que presentan al resto de la población.

La capacidad que demuestre dicho proyecto en satisfacer las necesidades, aspiraciones y pretenciones de las mayorías permitirá definir el grado de racionalidad del mismo. Por todo esto se pue-

de hablar de una racionalidad parcial. En términos generales, la existencia de una sociedad dividida en clases determina a su vez la existencia de racionalidades parciales, las cuales orientan su acción a la luz de aquellas leyes que rigen para la sociedad como un todo. Tendrían los proyectos un valor derivado respecto al modo de funcionamiento de estas leyes, bajo este planteamiento no sería posible una racionalidad total para la sociedad dividida en clases, solo podría pensarse en la tendencia a una mayor racionalidad en la medida en que determinado grupo representa a más sectores. Esta acepción se encuentra ligada a la primera, no puede encontrarse aislada. El éxito de un proyecto nacional estará sujeto a la ley de funcionamiento de una sociedad determinada, a sus leyes más permanentes, a la satisfacción de necesidades para todos como expresión de una razón total, que supera la parcial de los proyectos de diferentes fuerzas sociales. En esta segunda acepción permite acotar la acción planificadora en términos socio-políticos. Con esto se determina el destinatario favorecido de su uso instrumental. Quien se beneficia en términos sociales no puede disociarse del modo como se logra los fines que se propone. La planificación por estas consideraciones dejaría de tener una valoración neutra. Es claro que esta relación de planificación y racionalidad, no se puede establecer en términos mecánicos; piénsese por ejemplo en la organización social de determinada formación económica la cual no traduce directamente la estructura de clases, ni la acción de las fuerzas que las representan. La figura del Estado aparece entonces como una instancia de debate, de contradicción que brinda unidad al conjunto.

Las funciones que cumple la planificación en una sociedad --- bien determinada, van a estar condicionadas por el papel del Estado en relación a los grupos sociales actuantes, por la orientación del beneficio a cada uno de ellos, por la relación que la propia actividad tenga con las otras actividades del Estado y también por el significado de la planificación dentro de las leyes generales de funcionamiento de una sociedad específica. 3) El tercer significado que se debe tener presente en cuanto a la racionalidad se origina a partir de la relación de eficacia que se establece entre objetivos y medios. Se trata de una relación de naturaleza abstracta que vista aisladamente terminaría por situar a la planificación dentro de esa misma relación, que de hecho opera en la misma acción planificadora, y en ésta se deben definir objetivos y recurrir a ciertos medios, solo que ambos van a ubicarse en un tiempo y espacio concreto determinado, lo que trae a colación las dos primeras acepciones de la idea de racionalidad. La eficacia la logran determinados grupos o fuerzas sociales, operando bajo determinadas formas de comportamiento en una formación económico-social bien determinada. La abstracción adquiere concreción al poder situarla.

Con todo esto me estoy refiriendo a la planificación como un proceso que supone elementos histórico-concretos y teórico-metodológicos. Aspectos que permiten el análisis de una misma realidad.

Lo que he querido ilustrar son dimensiones en las cuales la planificación adquiere una connotación que no debe ser olvidada.

En la primera dimensión se obtenía la ubicación de la actividad planificadora, en la segunda se plantea la racionalidad y grupos sociales, se establece un campo de acción que obliga a que la planificación defina su orientación y finalmente la tercera aceptación la relación de eficacia entre medios y fines le da a la idea de racionalidad una proyección general que va a estar determinada por las dos primeras dimensiones.

I. RACIONALIDAD Y PLANIFICACION EN EL SISTEMA CAPITALISTA DEPENDIENTE. (América Latina)

Para examinar como ha sido la relación entre el proceso general de desarrollo y la planificación dentro del sistema capitalista dependiente.- es necesario ver primero el sentido que tiene la racionalidad en los sistemas capitalistas avanzados ya que este -- sistema que nos interesa se encuentra en el ámbito de la racionalidad capitalista, formándose de esta manera un marco general que -- permitirá posteriormente ubicar al sistema capitalista dependiente.

Debemos entender la racionalidad a través de las tres acepciones que se han mencionado en la introducción. En una primera instancia nos referimos al modo de organización y funcionamiento del propio sistema, a la razón última que lo condiciona. Para este nivel de comprensión se tiene que acudir forzosamente al fenómeno de la acumulación, dado que él representa la fuerza motriz del desarrollo capitalista. Esta fuerza la vemos en términos abstractos, cuando pensamos en la reproducción simple como el mecanismo más -- esencial y simplificado de la ampliación del capital por parte del empresario. (1)

La primera referencia general al problema de la acumulación -- nos lleva a un segundo nivel en el concepto de racionalidad, se trata del ámbito de acción de los actores y la coherencia entre su -- orientación y su comportamiento. Por un lado vemos que opera la --

(1) Paul Sweezy. "Teoría del Desarrollo Capitalista"
México. Ed. Siglo XXI. p. 87.

busqueda de una máxima ganancia en el propietario individual y por la otra el ofrecimiento de una fuerza de trabajo y de un trabajo libre. La lucha que se viene a establecer entre ambos y la capacidad de unos en captar excedente permea el ámbito de las relaciones sociales. La coherencia de cada actor de lograr sus propios fines o propósitos nos define el tercer nivel de la racionalidad en el sistema capitalista.

En lo que se refiere a este punto habrá que hacer una reflexión teórica de como se percibió el desarrollo del capitalismo, -- desde su formación hasta la aparición del monopolio como elemento que modifica el modo de funcionamiento de la sociedad capitalista. El punto de vista Weberiano de la racionalidad nos permite observar bajo este ángulo, como realmente viene interpretado el funcionamiento de dicho sistema. (2)

1.1 La racionalidad en el capitalismo según Weber.

Según Weber los elementos característicos que constituyen el concepto de razón serían "matematización progresiva de toda experiencia y de todo conocimiento ... (cuantificación universal)... In sistencia sobre la necesidad de la experiencia y de la prueba racional tanto en la organización de la ciencia como en la de la vida y por último constitución y consolidación de una organización universal y especializada de funcionarios que tiende hacia un con-

(2) Para mayores referencias, puede consultarse a Max Weber, "Economía y Sociedad." F.C.E.

tro] de toda nuestra existencia, al cual sería absolutamente imposible sustraerse". (3) En estos planteamientos es necesario señalar algunas cuestiones importantes. Primero la reducción a criterios cuantitativos de una serie de elementos del conocimiento, lo que conduce a una labor extremadamente complicada en el ámbito de las ciencias sociales, no por su imposibilidad, sino por la dificultad de manejar conceptos prefigurados.

Este primer problema de la cuantificación se une al de la abstracción, a través del cual, si se llega a perder la referencia -- histórica, comenzamos a dar a los conceptos una validez general -- que termina por desvincularse de la propia realidad social. Tales referencias conducen a una reflexión acerca de la racionalidad, la cual aparentemente estructura su propia validez en un marco a histórico terminando por presentarse como ley permanente para cualquier sociedad. La racionalidad concluye siendo formal. Y es que al parecer el propio Weber termina proponiendo una validez general para la propia racionalidad de un sistema como el capitalista. La racionalidad de un sistema como el capitalista. La racionalidad viene a ser formal en el sentido de su sistematicidad, como una orientación preestablecida fuera de la propia racionalidad, si la entendemos en el ámbito capitalista va a estar presente en el manifiesto deseo irracional de maximizar los beneficios. Así tenemos que el término de racionalidad formal de la acción económica será empleado para designar la amplitud de los cálculos y de las evalua--

(3) Citado por Herbert Marcuse. en "Sobre Max Weber"
Eco-Revista de Cultura de Occidente. p. 206

clones de orden cuantitativo que son técnicamente posibles y prácticamente utilizados.

En las mismas palabras de Weber, donde contrapone la racionalidad formal a la racionalidad material ... "Debe llamarse racional en su forma, a una gestión económica en la medida en que la "preocupación", esencial en toda economía racional, puede expresarse y se exprese en reflexiones sujetas a número y cálculo. Este concepto es, pues, inequívoco en el sentido de que la forma en dinero representa el máximo de esta calculabilidad formal. Por el contrario, el concepto de racionalidad material es completamente equívoco... se plantean exigencias éticas, políticas, utilitarias, hedonistas, estamentales, igualitarias o de cualquier otra clase y que esa suerte se miden las consecuencias de la gestión económica -- aunque sea racional desde el punto de vista formal, es decir, calculable -- con arreglo a valores o a fines materiales..." (4)

En oposición a Weber entre racionalidad formal y racionalidad material termina con reducirse, en mi opinión, a la misma racionalidad material cuando la consideramos en el ámbito de la sociedad capitalista, de mantener las relaciones sociales de esta formación social. Y es que mientras exista la división en la propiedad de los medios de producción por propia definición en la sociedad capitalista, van a existir aquellos elementos que legitiman y mantienen ciertas relaciones de dominación que hace que las exigencias -

(4) M. Weber. *Economía y Sociedad*, ya citado. p. 64-65

éticas, políticas de la sociedad entera vengán a identificarse con aquellas de los grupos dominantes, o sea con la burguesía.

A través de la racionalidad formal, y entendiendo la racionalidad material orientada hacia la acumulación del factor capital y dirigido a una maximización de la ganancia; la formación social capitalista tendería a orientarse hacia la acumulación del factor capital dirigido por la maximización de la ganancia. Se tendría un desarrollo industrial con determinadas formas de dominación que corresponden a la sociedad moderna según Weber. Donde el fundamento primario de su legitimidad es de carácter racional. (5)

Ahora interesa indicar como el carácter de la propia industrialización requiere de una mayor participación dados los requerimientos de la producción. Esto es, se tiene que vender lo que se produce y ello a quien sea, la acumulación creciente no permite el congelamiento de la exigencias en los productos. Todo esto sin embargo, conlleva dos implicaciones de suma importancia. Por un lado la implicación ideológica de la igualdad de oportunidades y por el otro la exigencia política de una mayor participación en la producción de el propio destino, presentándose la búsqueda de una mayor autonomía de decisión que conduzca a la realización del princi

(5) Max Weber. *Economía y Sociedad*, ya citado, pag. 172. *La legitimidad racional descansa ... "en la creencia, en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)"...*

pio de libertad. Ambas facetas del problema, la igualdad de oportunidades y la libertad de acción actúan como factores, que aún -- dentro de la racionalidad formal o técnica imperante -- pertenece a la aplicación de un grado de cálculo que sea técnicamente posible y que se aplique realmente en los términos de Weber -- van a condicionar no sólo la naturaleza de distribución del producto sino la base de esta situación sentada o basada en la lucha y acción de los grupos sociales. Es así como ésta exigencia de participación va a incidir sobre el carácter de la legitimidad, que según Weber viene a ser de tipo racional en la sociedad moderna.

Esta dominación de carácter racional, viene a apoyarse en una administración burocrática como forma a su vez más racional de -- ejercer dicha dominación siéndolo en el sentido de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad. (6)

Para Weber ... "El desarrollo de las formas "modernas" de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, Iglesia, ejército, -- partido, explotación económica, uniones, etc.) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental"... y más adelante dice "pues si la administración burocrática es en general la más racional desde el punto de vista técnico formal, hoy es, además sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas..." (7)

(6) Max Weber p. 178.

(7) *Ibidem.* Weber. p. 178. Cabe mencionar que Max Weber vive el período (1864-1920)... "su voz es la del liberal clásico en un mundo que, en el primer cuarto de siglo, parecía volcado contra el liberalismo y, al mismo tiempo, es el más elaborado revisionista del marxismo clásico". Según nota de la Segunda Edición en español, *Economía y Sociedad*. F.C.E. P. VII.

Bajo mi punto de vista la cuestión está, en el significado y peso que la propia burocracia va a tener como fuerza social. ¿Cuáles límites tendrá su acción en el contexto de la racionalidad o modo de funcionamiento del sistema capitalista, y su relación con las clases o grupos que detentan otro tipo de proyectos?. Esto debe ser visto históricamente y en situaciones concretas.

Por la importancia que hoy tiene y su relación con la planificación hay que señalar en una forma resumida lo que Weber llama -- las funciones específicas de la burocracia moderna, las cuales en extremo tienden a conservar el funcionamiento del aparato burocrático mismo, haciendo que nadie sea necesario y que el trabajo realizado por cualquier persona no se vea ligado a él, pudiendo ser -- realizado cualquier proceso por cualquiera. Se consolida de esta manera una organización que tiende a un control cada vez mayor de nuestra existencia.

... "Funciones específicas de la burocracia moderna. Para ella -- rige: 1) El principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. 2) El principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por los superiores, sistema que ofrece al dominado, la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una -- autoridad inferior a una instancia superior. 3) La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas y en un cuerpo de empleados subalternos y de escri--

bientes de toda clase. 4) La actividad burocrática, por lo menos, toda actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. 5) En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo sus deberes. 6) El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas o más o menos completas." (8)

En este sentido el mismo Weber, plantea como las diferentes formas políticas de organización futura van a estar condicionadas por el progreso incontenible de la burocratización. "...¿Cómo es posible en presencia de la prepotencia de esa tendencia hacia la burocratización salvar todavía algún resto de libertad de movimiento "individual" en algún sentido?... ¿Cómo puede darse alguna garantía, en presencia del carácter cada día más imprescindible del funcionamiento estatal y del poder creciente, de contener dentro de los límites razonables, controlando la enorme prepotencia de dicha capa, cuya importancia va aumentando de día en día? ¿Acaso la democracia sólo será también posible en ese sentido limitado?" (9) y una tercera cuestión que plantea que son las limitaciones de la propia burocracia y de lo que ella realmente no realiza".

Hasta ahora solo he examinado el desarrollo de el capitalismo,

(8) *Idem. Weber. ya citado, pp. 716-718*

(9) *Ibidem. M. Weber. Economía y Sociedad. pp. 1074-1075, ya citado.*

como modo de producción desde los planteamientos de Weber, junto con el concepto de racionalidad y las bases y relaciones que este concepto tenía para explicarnos, este modo de producción en una fase determinada. En lo que sigue plantearé de manera somera, lo que han sido las primeras etapas del desarrollo capitalista, basándose en la reflexión hecha por Samir Amin en relación a las fuerzas productivas y las relaciones de producción en las formaciones capitalistas centrales.

1.2 De la revolución industrial al imperialismo. Racionalidad del modo de producción capitalista.

"Se acostumbra definir a el siglo XVIII como el siglo de la Revolución Industrial. Se entiende por tal, la aparición en Inglaterra, entre los años 1760-1832, de una serie de inventos técnicos que iban a modificar las condiciones de la producción en varias ramas de la industria".⁽¹⁰⁾

Es en la Revolución Industrial; donde Samir Amin encuentra -- plenamente realizados los dos polos constituidos en el período mercantilista (concentración de la riqueza dinero y proletarización)

"... El período mercantilista, que es el de la formación del sistema, definido por la constitución de los dos polos del modo capitalista (concentración de la riqueza dinero y proletarización), es un período de transición, es decir de una yuxtaposición de dife

(10) Definición que da Raymond Barre en su manual de "Economía Política, tomado de Paul Bairoch, "Revolución Industrial y Subdesarrollo". Ed. Siglo XXI. México. p. 12.

rentes modos y de un derrumbamiento de la dominación. ... De un -- lado, la ley del valor se expresa aquí todavía ampliamente bajo su forma simple, especialmente en el sector de la pequeña producción mercantil. Por el otro, la concentración de la riqueza dinero se opera ampliamente en un sector que no está regido por la ley del valor: en el sector del gran comercio atlántico organizado en monopolio". (11)

Con esto se nota algunas dificultades o limitaciones a esa racionalidad formal o técnica propuesta por Weber y como el desarrollo de la sociedad capitalista a partir de la Revolución Industrial viene a introducir elementos que hacen pensar en las dificultades del funcionamiento del sistema y la necesidad de una eventual superación.

Para seguir con esta argumentación hay que tener en cuenta -- los elementos de juicio formulados por Samir Amin cuando intenta -- explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en relación a -- las relaciones sociales de producción y como esta contradicción se va a transformar en posibilidad para superar los términos de la racionalidad en el capitalismo desarrollado por sus implicaciones la mayoría de las veces de carácter irracional.

A partir de la transformación de "...la riqueza dinero en capital poniendo a trabajar bajo su control a las fuerzas de trabajo

(11) Samir Amin, "Categorías y Leyes Fundamentales del Capitalismo". Ed. Nuestro Tiempo. p. 79.

"liberada" que se transforma en proletariado. En el siglo XIX hasta 1880-1890, se caracterizó por la forma industrial de las formas capitalistas centrales. El capital predominante es el capital industrial, constituido en células autónomas, frecuentemente a escala de empresa (familiares en su gran mayoría). La competencia da a la ley del valor bajo su forma compleja su campo de acción máxima..." y más adelante continúa ... "La centralización del capital continúa, como consecuencia de la competencia, llegando a el fin del siglo a un cambio cualitativo del carácter dominante del sistema. ...El campo de acción de la ley del valor se restringe. No existe pues, ninguna racionalidad, ni en apariencia, en el sistema de precios. Estos son determinados por las relaciones de fuerza sociales en el interior de la clase dominante, entre los grupos -- financieros que dominan los diferentes sectores de la actividad".⁽¹²⁾

Está presente entonces que además de la existencia del trabajo libre como condición para la racionalidad del sistema capitalista desarrollado se encuentra también el fenómeno de la acumulación orientado por la maximización de la ganancia del empresario.

Así cuando Weber pretende centrar la racionalidad en el cálculo y en la utilización óptima de los medios, si lo fundamental en una racionalidad parcial en este caso, el mantenimiento de las relaciones de dominación entre grupos, donde la burguesía juega un -

(12) *Ibidem*. S. Amin. *Categorías ...*, pp. 79-80

rol primario. El asignar racionalidad al cálculo, en términos de Weber, es ya una premisa y si además se sabe que esta es la existente en la sociedad capitalista sería un segundo eslabón hipotético, que dejaría de considerar a la racionalidad como perteneciente a el cálculo para expresarse más bien en un modo de producción específico.

Señalando lo que dice Samir Amin cuando intenta resumir su -- punto de vista acerca del desarrollo de las fuerzas productivas en función de las relaciones de producción del capitalismo en los -- países centrales. "...El cálculo capitalista no tiene en sí ninguna racionalidad, que por otra parte no existe; la racionalidad es siempre relativa, a un modo de producción. Por tanto no supera jamás el marco de las relaciones sociales propias a el modo en questión. En el modo de producción capitalista, bajo su forma industrial perfeccionada, esta racionalidad es limitada: 1) por la relación social esencial que define la tasa de plusvalía, es decir, la tasa de explotación del trabajo, 2) por las relaciones sociales secundarias que definen las relaciones entre la burguesía en bloque y los propietarios terratenientes que controlan el acceso a ciertas riquezas naturales (aunque no todas). Con los monopolios privados se agrega una tercera limitación: la que define las relaciones sociales internas de la clase burguesa dominante.

La resultante de el cálculo económico así fundamentado es irracional desde un punto de vista social y esta irracionalidad aparecerá en el momento en que el nivel de desarrollo de las fuerzas --

productivas exija que sean controladas por la sociedad en su conjunto". (13)

Y más adelante hace notar cómo se manifiestan las irrationalidades del sistema; en el despilfarro de los recursos humanos, el despilfarro de los recursos naturales y en el horizonte temporal - necesariamente limitado del cálculo económico.

Indudablemente que poner acento sobre las limitaciones de la racionalidad en relación a la presencia de grupos, clases y su interacción es un punto de vista diferente acerca del problema. --- Del papel que van a jugar en cada momento estos grupos, se introduce un elemento de definición a la hora de querer visualizar el significado de lo racional dentro de una formación social específica. De esta forma se puede observar no sólo que va a representar la racionalidad para una clase en relación a las otras, sino también lo que ello significa cuando ésta fuese la dominante en una determinada formación social.

Este punto de vista acerca de la racionalidad se presenta distinto al planteamiento que hacía Weber. Hay que considerar las tres acepciones a niveles en el concepto. En una segunda acepción se refiere a la relación entre grupos sociales y sus proyectos, lo que nos da una ubicación histórica que evita el riesgo de validez general de la racionalidad formal o material en Weber.

(13) *Ibidem.* S. Amén. ya citado p. 81.

Samir Amín observa como la racionalidad aún en términos de -- cálculo económico y por tanto formal cuanto técnica, va estar limitada por una relación social esencial que define la tasa de plusvalía. Esta variable no viene a ser mera abstracción, representa -- así como lo es el capital una relación social importante, la tasa de explotación del trabajo, y por lo tanto nos sitúa en una relación entre clases que adquiere la connotación de dominación al fundamentarse en la propiedad individual de los medios de producción.

Las otras relaciones sociales entre grupos dominantes, vienen a introducir nuevas limitaciones, las cuales en forma clara --por ejemplo en el caso del monopolio-- resultan restricciones al desarrollo de las fuerzas productivas y por tanto van a repercutir en las bases de los elementos de racionalidad del sistema capitalista, no relativos a el cálculo económico, racionalidad formal o técnica en términos de Weber, sino en cuanto a el desarrollo y resolución de las contradicciones sociales entre dominados y dominantes.

1.3 La aparición del monopolio. Su racionalidad.

Hasta el momento sólo se ha observado el desarrollo del capitalismo a través de los elementos de racionalidad que le son inherentes, hasta un período posterior a la revolución industrial y que concluye en el último cuarto del siglo XIX. Señala Paul Sweezy (14)

(14) Paul Sweezy. "Teoría del Desarrollo Capitalista", pp. 327-328.

como varios factores: vienen a incidir sobre los métodos y objetivos de la política económica en todo el mundo capitalista. ... "1) El ascenso de otras naciones, marcadamente Alemania y Estados Unidos, a una posición desde la cual podrían disputarle la supremacía industrial a Inglaterra; 2) La aparición del capitalismo de monopolio y 3) La maduración de las contradicciones del proceso de acumulación en los estados capitalistas más avanzados..." Estos elementos van a actuar en sustitución: del libre cambio, libre competencia en el mercado mundial y la indiferencia ante los imperios coloniales heredados de la época del mercantilismo; respectivamente por una protección ilimitada, por una competencia a muerte de los monopolios nacionales y una política colonial renovada y doblemente -- agresiva destinada a acaparar valiosas fuentes de materias primas, por extender el alcance de mercados y al garantizar inversiones lucrativas. Es así como viene a caracterizarse el capitalismo monopolístico, que por su esencia económica se denomina imperialismo. En los términos de Lenin vemos como se presentan estas manifestaciones. (15) a) El monopolio es un producto de la concentración de la producción en un grado muy elevado de su desarrollo, b) Los monopolios han venido a recrudecer la pelea por la conquista de las más importantes fuentes de materias primas, c) El monopolio ha surgido de los bancos, los cuales, de modestas empresas intermediarias que eran antes, se han convertido en monopolistas del capital financiero, d) El monopolio ha nacido de la política colonial. A los numerosos "viejos" motivos de la política colonial, el capital finan--

(15) V.I. Lenin. "El Imperialismo Fase Superior del Capitalismo" (esbozo popular) Ed. Progreso, Moscú. pp. 122-123.

ciero ha añadido la lucha por las fuentes de materias primas, por la exportación de capital, por las "esferas de influencia", esto es, las esferas de transacciones lucrativas, de concesiones, de beneficios monopolistas, Etc. "...

Es importante notar de todo esto, como el surgimiento del monopolio va implicar además del mantenimiento del elemento de racionalidad implícito en la necesaria acumulación, la aparición con mayor frecuencia del ámbito político. Lo cual va ampliamente vinculado con la ampliación del papel del Estado en la formación social capitalista monopólica, dada la centralización del capital y el crecimiento del monopolio. Asumiendo el Estado un nuevo papel no sólo en la resolución de las contradicciones internas en los países capitalistas más desarrollados, sino también operando a una escala mayor internacional dado el inicio progresivo de una transnacionalización de la economía de dichos países por parte de lo que siendo primero monopolios se convierte luego en conglomerados.

Los efectos más importantes que introduce el monopolio en el funcionamiento del sistema capitalista, según Sweezy son: "1. Suben los precios de las mercancías monopolizadas; 2. Las tasas de ganancia iguales en el capitalismo de competencia se convierten en una jerarquía de tasas de la ganancia, las más altas en las industrias más completamente monopolizadas, las más bajas en las de mayor competencia; 3. Las secciones pequeñas de la plusvalía se reducen y - las grandes crecen. Esto eleva la tasa de acumulación y, por lo tanto, acentúa la tendencia descendente de la tasa media de la ganancia y la tendencia al subconsumo; 4. Se cierra el paso a la in-

versión en las industrias monopolizadas, el capital se amontona en las áreas de mayor competencia; 5. La predisposición de tecnología capitalista a economizar el trabajo se fortalece, y la introducción de nuevas técnicas se dispone de modo que se reduzca al mínimo la necesidad de capital nuevo; 6. Los costos de venta suben y el sistema distributivo se expande más allá de lo socialmente necesario.⁽¹⁶⁾

1.4 El desarrollo del capitalismo en el siglo XX. Elementos de su racionalidad.

Trataré de encontrar entre los hechos sucedidos los elementos de racionalidad del modo de producción capitalista, y estableciendo en la medida de lo posible aquellas características peculiares de esta época. Para comenzar podemos observar cuál ha sido el desarrollo del proceso capitalista a partir de su fase imperialista. De acuerdo a las formulaciones de Lenin, los rasgos esenciales son: "1. La concentración de la producción y el capital; 2. La fusión de el capital bancario con el capital industrial y la creación sobre la base de este "capital financiero" de una oligarquía financiera; 3. La exportación de capitales; 4. La formación de asociaciones internacionales monopolistas de capitales, las cuales se reparten el mundo y 5. La terminación del reparto territorial del mundo entre las potencias capitalistas más importantes."⁽¹⁷⁾

Estas características esenciales se ven reflejadas en los objetivos económicos generales del imperialismo:

(16) *Ibidem.* Paul M. Sweezy. *Teoría del Desarrollo Capitalista*, ya citado, pp. 313-314.

(17) José A. Silva Michelena. *Política y Bloques de Poder: crisis del Sistema Mundial*. México, Ed. Siglo XXI. pp. 88

- "a) Asegurarse la provisión de mercancías mediante la apropiación y control de sus fuentes.
- b) Garantizar el flujo de mercancías manufacturadas hacia los mercados mundiales.
- c) Garantizar el flujo de los excedentes de capital.
- d) Mantener los mercados mundiales de capitales a través de múltiples vías de inversión, incluyendo también la inversión directa.
- e) Control financiero mundial. Y entre los objetivos políticos:
 - 1) Impedir la expansión del campo socialista, es decir la continuación del proceso de transición al socialismo.
 - 2) Mantener la unidad de la burguesía y del Estado y la hegemonía de la burguesía de los Estados Unidos."⁽¹⁸⁾

El instrumento central a nivel de expansión económica lo constituye el monopolio, el cual se presenta en la empresa transnacional, con un campo de acción que deja de ser no solo para los países capitalistas centrales al proyectarse a todo el mundo. El flujo de bienes y servicios se establece en el mundo con una especialización funcional. El crecimiento endógeno en los países capitalistas requiere de materias primas y los monopolios se apoderan de ellas en el lugar donde se encuentren, se expande el mercado mundial, donde los países del tercer mundo abren sus puertas para recibir la masiva importación de todo tipo de productos sean o no requeridos, necesarios o superfluos. Para la instalación de nuevas industrias en los países de la periferia se usan las fuentes de fi

(18) J. A. Silva Michelena, "Política y Bloques de Poder-Crisis en el Sistema Mundial". pp. 27-28.

nanciamiento, más indispensables. Al final de la importación de materias primas, y exportación de bienes y servicios; el balance para los países capitalistas desarrollados viene a ser altamente positivo, especialmente para los Estados Unidos posterior a la II -- Guerra Mundial.

La división internacional del trabajo que se establece con las características y orientaciones del capitalismo desarrollado, en su fase imperialista están fundamentado en el principio del cambio de equivalentes como lo expresan Paul Baran y Sweezy. "Está en la esencia del capitalismo que tanto bienes como fuerza de trabajo sean comprados y vendidos en el mercado. En una sociedad tal, las relaciones entre los individuos están dominadas por el principio del cambio de equivalentes, del quid pro quo, no solamente en materia económica, sino en todos los aspectos de la vida ..." y más adelante dice..."En sus relaciones entre sí y en lo que enseñan a aquellos a quienes gobiernan, los capitalistas se han comprometido en el principio del quid pro quo tanto como gufa de acción como -- norma de moralidad..."(19)

Este principio del cambio equivalente que expuesto así parece rfa tener una posición de neutralidad, lleva cargada una dirección en el beneficio claramente manifiesto hacia los países capitalistas desarrollados desde los subdesarrollados y dentro de aquellos capitalistas en dirección hacia el centro capitalista mundial, los Estados Unidos.

(19) Paul Baran y Paul M. Sweezy. "El Capital Monopolista", México. Ed. Siglo XXI. p. 266.

En esta etapa de desarrollo económico, sigue siendo la acumulación la base racional sustentada en la maximización de la ganancia. Sólo que la búsqueda de una consolidación del poder sobre una base política se hace más viable. No se trata sólo de la participación que va a tener la empresa trasnacional centrada en el monopolio. El Estado viene a desempeñar un rol fundamental no ya en su tímida participación requerida por los propios teóricos del capitalismo, sino que al desarrollarse el modo de producción socialista como alternativa a partir de la Gran Revolución de Octubre. El Estado capitalista debe asumir un papel de "gendarme internacional" que impida la expansión de ese modo de producción alternativo. Internamente en los diferentes países debe igualmente tratar de unificar esfuerzos para mantener la hegemonía de la burguesía. Ya no se está en una fase de expansión económica fundamentada en los estados nacionales sino que se ha mundializado el mercado y comenzado a consolidarse el sistema socialista, el Estado del país capitalista más desarrollado apoya su rol de gran potencia.

En esto notamos como el proceso de socialización productiva pasa del artesano, al empresario, al monopolio, al conglomerado teniendo este último características de Estado dentro del Estado. Es que este proceso de socialización termina en el monopolio y es el conglomerado con una situación que aparentemente no tiene fácil solución. El crecimiento paulatino y sostenido del capitalismo -- conduce a un aumento sucesivo de generación de excedente como lo señalan Baran y Sweezy ... "El crecimiento del monopolio crea una tendencia fuerte al aumento de excedentes, sin aportar al mismo -- tiempo los mecanismos adecuados para la absorción de estos..."

Vale la pena presentar la pregunta que se hicieron los autores para contrarrestar los efectos deprimentes del monopolio. "¿Cuáles fueron entonces los estímulos externos que contrarrestaron estos efectos depresivos y permitieron el crecimiento bastante rápido de la economía durante las últimas décadas del siglo XIX y con interrupciones importantes durante las dos terceras partes del siglo XX?. 1) Innovaciones que hicieron época y 2) las guerras y sus consecuencias." (20)

El resultado a nivel de excedentes generados viene a ser consecuencia de un proceso de concentración económica, de centralización del poder y de la existencia de una división internacional del trabajo, consecuencias a su vez de la racionalidad del funcionamiento monopólico.

Revisando la observación acerca del desarrollo del capitalismo durante este siglo, retomaré lo escrito por J. A. Silva Michelena, en su libro: "Política y Bloques de Poder". Después de la II Guerra Mundial el equilibrio que surge es producto de algunos factores que a su vez son causas de la guerra misma ... "a) El incremento de los conflictos generados por las tendencias expansionistas de los países capitalistas, b) el surgimiento del nazismo y del fascismo, c) el desarrollo de la Unión Soviética como potencia socialista y d) el precario orden geopolítico impuesto por el tratado de Paz de Versalles, a raíz del triunfo de los aliados en 1918..." (21)

(20) *Ibidem.* p. Baran. ya citado pp. 174-175

(21) *Ibidem.* J.A. Silva Michelena. *Política y Bloques...*, pp. 45-60

en cuanto a el primer factor hay que señalar a el monopolio como - el elemento propulsor, en el interior de los países capitalistas - junto con los fenómenos ya mencionados de concentración y centralización y las limitaciones internas de su desarrollo, buscando -- desahogo en su expansión externa. Desde un punto de vista político, se observa una mayor ingerencia del estado en los procesos económicos, cuestión que luego viene a acentuarse en la crítica situación de los años 30's.

A partir de la II Guerra Mundial en la formación del bloque capitalista, jugaron un papel importante los siguientes factores - - "a) El surgimiento de Estados Unidos como país imperialista, hegemónico, b) la decadencia de los antiguos imperios coloniales, c) los procesos de integración de las economías de los países que forman el bloque, d) la expansión y afianzamiento de la influencia soviética en Europa Oriental, y e) la nivelación del balance de poder - entre las grandes potencias a través del poderío atómico..."(22)

Entre los elementos señalados arriba, es conveniente mencionar las etapas del proceso de expansión de las grandes empresas capitalistas, en especial las norteamericanas dado que esto nos da pauta para entender la racionalidad funcional del propio sistema. "El patrón de expansión puede describirse sucintamente en tres etapas: la primera comienza casi siempre con una innovación (un nuevo producto o uno mejor) la cual se explota en Estados Unidos por--

(22) *Ibidem.* p. 55

que aunque parezca redundante decirlo, se produce en Estados Unidos donde existe un vasto mercado y abundante mano de obra calificada, lo cual reduce los peligros de fabricar un producto no probado. El período durante el cual se reducen estos riesgos y se llega a un producto comprobado, las ventajas competitivas en el mercado interno se reducen porque mientras tanto otras fábricas ya han empezado a competir eficientemente; se introduce entonces la producción en gran escala y se intenta capturar los mercados extranjeros similares al Norteamericano (Europa) mediante la exportación del producto. En la segunda etapa, el producto sigue el mismo ciclo que en Estados Unidos y termina con el establecimiento y consolidación de las filiales a fin de proteger los mercados creados -- por la exportación. En una tercera etapa el producto pasa a los países subdesarrollados..."(23)

Este proceso de racionalidad creciente conduce a la producción de cualquier objeto para su venta. Es como si se presentara el -- crecimiento desde lo racional hacia lo irracional. Se observa en esto una racionalidad creciente en la producción de la sociedad y en la organización de ella misma hacia la producción, para esto -- basta pensar en lo complejo de una moderna empresa transnacional -- que opere a nivel mundial la cual utiliza los medios más recientemente elaborados para el logro de los fines que se propone. Toda esta maquinaria que en algunos casos supera la organización de algunos países, tiene como terreno de acción el universo entero y co

(23) *Ibidem.* p. 67

mo propósitos, los que siguen riegando al modo de producción capitalista: la maximización de la ganancia apoyada en el fenómeno de la acumulación.

Donde hoy en día han sido superadas todas las previsiones optimistas de producción y el acercarnos a nuevas revoluciones técnicas el hombre parecería haber superado la problemática de la escasez. Cuestión que sería cierta al considerar la capacidad productiva instalada y su posible utilización de ciertos medios para - - otros fines. Lo que sucede, sin embargo, es la observación de una economía de desperdicios donde mucho de lo que se produce es innecesario, inútil y hasta destructivo baste para ello mencionar la - preocupación cada vez mayor de los países industrializados alrededor de la contaminación del medio ambiente y el surgimiento de una reflexión del problema ecológico. La orientación del aparato productivo no tiene solo efectos negativos sobre el medio que nos rodea, también viene a afectar al hombre, su familia, el trabajo como relación básica y hasta el llamado tiempo libre, haciéndolo prisionero de tal situación teniéndose el efecto contrario de hacerlo centro del propio desarrollo, provocando así la alienación del hombre de sí mismo.

Vemos como todo el proceso que va de la producción al individuo como consumidor, termina por revertir la lógica racionalidad - de hacer al hombre más libre, termina éste siendo un claro elemento de la producción en una economía capitalista desarrollada como los Estados Unidos. La racionalidad del modo de producción se viene a apoyar en el lado productivo más que en la satisfacción de las

necesidades humanas. En otras palabras, se apoya en el lado de la oferta más que en el punto de partida natural, la satisfacción de necesidades, la demanda bien entendida.

La consolidación del bloque capitalista posterior a la II Guerra Mundial se realiza en base a la serie de acuerdos políticos, económicos y militares que se establecen para reforzar a la gran potencia del bloque, los Estados Unidos. Sin embargo, este resurgimiento del bloque en su conjunto se ve afectado por serias crisis que aparecen entre los 60's y continúan hasta la actualidad. - Primero la llamada crisis monetaria y posteriormente la crisis energética, la crisis económica. Siguiendo la presentación que hace Silva Michelena del problema se nota como aparte de la contradicción fundamental que rige a todos los modos de producción -contradicción entre el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las finalidades limitadas de la producción que se deriva de la naturaleza de las relaciones de producción-, lo esencial de modo de producción capitalista, deriva del creciente carácter social de la producción que entra en contradicción con el carácter privado de la apropiación por parte de la burguesía. Elemento este último que está en la base de la racionalidad capitalista.

El fenómeno de la acumulación masiva de capital que ocurre posterior a la II Guerra Mundial, tiene como consecuencia la internacionalización del capital llevada a cabo por las empresas transnacionales la cual abarca todas las actividades económicas. Ello genera e influye sobre los problemas de inflación, agudización de la competencia interimperialista, los desarrollados desiguales en paí

ses capitalistas, los esquemas políticos de los estados nacionales y el carácter transnacional de la economía, afectando también finalmente los compromisos y pactos de naturaleza política y militar. - Tenemos entonces que la creciente racionalidad parcial de la empresa transnacional, dada la socialización de la producción viene a introducir serias limitaciones y contenidos irracionales en un ámbito mayor de esfera económica, ampliando la esfera de su propia racionalidad al ámbito político y social.

1.5. Antecedentes históricos.

Antes de observar las relaciones entre política, sociedad y planificación y analizar los elementos de racionalidad dentro del sistema capitalista dependiente, hay que definir la validez de esta reflexión al ámbito latinoamericano y dentro del mismo, al proceso de desarrollo que se ha tenido en el último cuarto de siglo.

Para ello es necesario aún de pasada, considerar lo que ha sido el acontecer histórico de América Latina desde el descubrimiento hasta la finalización de la II Guerra Mundial. Esta larga etapa constituye la base y explicación de algunos elementos, hoy día observables, y que identifican la racionalidad existente dentro de las formaciones sociales dependientes de América Latina.

La revisión esquemática que se hará de dicho lapso intentará observar, en la medida de lo posible, como ha existido una relación esencial de dependencia de los países subdesarrollados con respecto a los desarrollados, siendo esta relación considerada como con-

dicionante del subdesarrollo. Los estudios que se han dado en llamar "la teoría de la dependencia" han mostrado como el desarrollo y el subdesarrollo, históricamente considerados, forman parte de un mismo fenómeno, la expansión mundial del capitalismo; y como -- tal, las características más importantes del capitalismo deben encontrarse en los países de América Latina, además de aquellos rasgos específicos que acompañan al capitalismo cuando es dependiente. Así la maximización de la ganancia del empresario privado, la relación de dependencia, la heterogeneidad estructural y la superexplotación de la mano de obra local aparecen como los elementos más importantes que conjugan la racionalidad de las formaciones sociales latinoamericanas.

Para empezar este análisis histórico me remito al trabajo de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, "El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría del Subdesarrollo", parte IV Interpretación del Desarrollo Latinoamericano. Así encontramos que en el período que se extiende desde 1492 hasta la mitad del siglo XVI, período de formación de los núcleos primeros y primarios, se evidencia diferentes tipos de asentamientos ... "a) sociedades de agricultura excedentaria, relativamente avanzadas y una organización sociopolítica compleja, -- que incluía la gran mayoría de la población de América Latina y -- que se extendía desde México y parte de Centroamérica hasta las regiones andinas de Suramérica; b) sociedades de agricultura de subsistencia, de carácter fundamentalmente tribal, con una organización social simple y repartidas en grupos de población relativamente reducidos, y c) regiones de abundantes recursos naturales y una densidad de población escasísima, formada por grupos nómadas de --

tribus básicamente recolectoras y cazadoras; estas regiones se denominan "áreas vacías"... (24)

De los estudios realizados se muestra como parte de las similitudes que pudieron encontrarse, la evolución de estos asentamientos de población no respondió a la imposición de un esquema externamente preconcebido sino más bien a las peculiares condiciones internas del área, siendo los factores dinámicos de la evolución de carácter endógeno a pesar de como fue iniciado el proceso.

Otro período que se puede distinguir corresponde a la formación y crisis del sistema colonial que abarca desde la segunda mitad del siglo XVI a los primeros años del siglo XIX. Durante este período, se pasa de una fase con procesos de naturaleza endógena a otra donde los factores internos vienen sustituidos por otros más dependientes de los centros dinámicos del sistema capitalista. Estos elementos que hacen tener la dinámica interna, se refieren a la peculiar estructura productiva, la armazón institucional de la producción, la estructura de la producción, la red de intercambio económico, el forjamiento de una clase criolla. Sin embargo, el debilitamiento de los factores internos y el aumento de la demanda europea de productos agrícolas tropicales, hacen que cambien las relaciones de dependencia, con características diferentes para los diversos grupos de asentamientos.

(24) Sunkel Osvaldo y Paz Pedro. *El Subdesarrollo Latinoamericano y La Teoría del Desarrollo*. México. Ed. Siglo XXI. p. 277

Durante el primer cuarto del siglo XIX estalla el sistema colonial en toda América Latina, debiéndose al carácter tan generalizado de la crisis de las condiciones de producción impuestas por los españoles, el estancamiento de los mercados internos debido a la superexplotación de la mano de obra, la agudización de los conflictos de clase, la pérdida de hegemonía de la corona española, -Inglaterra para fines del siglo XVIII ya constituía un centro hegemónico de poder mundial- y por último las condiciones políticas y militares de Europa a comienzos del siglo XIX.

Un tercer período corresponde a la formación de los estados nacionales que arranca de las luchas por la independencia en los países de América Latina comprendidas en el primer cuarto del siglo XIX y puede decirse que termina con el surgimiento de Estados Unidos como centro hegemónico mundial alrededor de la I Guerra Mundial.

A partir de la consolidación en el poder de la clase criolla en las formaciones sociales de América Latina, se procede a orientar el sistema productivo para cubrir las necesidades del centro dominante en Europa, la creación de redes internas de comunicación y el cumplimiento del papel que tienen que jugar las economías latinoamericanas en la división internacional del trabajo, como proveedores de materias primas.

En los países de América Latina el proceso de incorporación al sistema capitalista fue de relativa afección dada la forma de producción para la exportación en forma de enclave. Toda esta si-

tuación es crítica para los diferentes países en mayor o menor intensidad debido a: la debilidad financiera de los gobiernos, el efecto sobre América Latina de las recurrentes crisis del capitalismo europeo y también por el agotamiento de los mercados de dichos países.

Un cuarto período corresponde a la inserción plena de América Latina en una nueva relación de dependencia que se establece con los Estados Unidos, donde la existencia de un sistema capitalista monopolista toca a las empresas transnacionales jugar un papel importante desde el punto de vista de las inversiones extranjeras. El proceso de sustitución de importaciones que para algunos países comienza en la década de los 20's y sufre la influencia de la gran crisis de 1929, también debe mencionarse que la industrialización como tal se realizó en un ambiente de concensuadas las coincidencias de intereses, de los exportadores, importadores industriales y el Estado; agente este último que va adquirir cada vez mayor importancia y que va actuar en nombre del interés general de la nación. Surgen en este período de industrialización nuevos grupos: empresarios, empleados, obreros y clase media en general.

De la presentación de estos períodos se pueden observar los siguientes elementos. Uno que se refiere al paso de una dinámica interna por factores endógenos en el período de formación de los grupos primeros y primarios y en la formación y crisis del sistema colonial, al establecimiento de una relación de dependencia que va de España a Inglaterra y de ésta a los Estados Unidos. Un segundo elemento, aunque no parezca evidente de la argumentación presenta-

da se refiere a la heterogeneidad estructural, la cual a nivel general en América Latina se refleja ya desde 1492, al considerar -- los diferentes tipos de asentamientos y dentro de una formación social específica la existencia de diferentes relaciones de producción. Y un tercer elemento se refiere a la superexplotación del trabajo, el cual viene a constituir una característica importante dentro de las formaciones sociales capitalistas dependientes, como categoría explicativa de la situación del subdesarrollo.

1.6 Situación al finalizar la II Guerra Mundial -necesidad de la planificación en América Latina-

Una vez finalizada la II Guerra Mundial se dan una serie de - hechos que van a incidir en la conformación de un nuevo orden in--ternacional. Entre estos elementos se puede mencionar los siguientes: la sucesiva repartición territorial mundial en base al acuerdo de Yalta, se llega hasta la casi repartición porcentual de los diferentes territorios; la proclamación de la doctrina Truman en - 1947 al plantear la necesaria escogencia entre dos sistemas de vi--da; la división del mundo en dos bloques de poder; se plantea la - reconstrucción europea -se prepara el plan Marshall que viene a -- operar desde 1947; consolidación del bloque socialista; estableci--miento del COMECON y luego el pacto de Varsovia para estrechar la--zos militares.

Tales elementos conforman un cuadro que plantea desde un pun--to de vista del mundo capitalista la necesidad de una reconstruc--ción que evite el regreso a su estado anterior. La reconstrucción europea bajo este enfoque viene a implicar una redefinición de la

división internacional del trabajo. Es el inicio de la descolonización industrial con el inicio del plan Marshall. Por otro lado la URSS y todo el bloque socialista pasan por un proceso de reconstrucción hacia adentro, consolidando sus elementos productivos.

¿Pero que significa todo esto para América Latina?. Desde un punto de vista de su desarrollo y el papel que va a jugar en la división internacional del trabajo, se escucha en la III Conferencia de los Estados Americanos de la Organización Internacional del Trabajo, que es indispensable para los países de América Latina alcanzar niveles de vida más altos. Se requiere un mejor equilibrio de las estructuras económicas, el aumento del comercio internacional, una mayor independencia económica, etc.. Es así como solicitan a la ONU que se estudien los métodos más eficaces para facilitar el proceso económico de la industrialización en los países de América Latina, indispensables para el bienestar social.

Es así como se propone la creación de la CEPAL, planteándose como objetivo lograr una tasa acelerada de recuperación que compense los efectos negativos de la guerra y estimule el desarrollo económico a través de la industrialización. Supuestamente con la introducción de nuevas técnicas y su difusión en el proceso productivo harían lograr el desarrollo. Se pensaba en un desarrollo económico caracterizado por el desarrollo industrial, sólo que en realidad el proceso no era uniforme ni homogéneo para Estados Unidos y América Latina en general, ya que en relación a los precios de intercambio el resultado es sumamente desfavorable para América Latina

La CEPAL propone entonces el desarrollo hacia dentro, no sólo

desde el punto de vista industrial aún cuando éste sea el sector de mayor dinamismo. Este planteamiento se realiza sin ningún cuestionamiento del orden capitalista y tiende a lograr una dinamización interna, -la captación- de mano de obra, solución al problema de desempleo, solución a el estrangulamiento externo. Se busca asociar la estructura de la demanda a la producción e igualmente se promueve el logro de una distribución más equitativa de la riqueza.

¿Cómo se vincula la realidad anterior a la planificación en América Latina?. Para esto es necesario partir de que la planificación en los países socialistas representaba un mecanismo vital que suplanta a la ley del mercado. En este período se nota el avance de la URSS a través del desarrollo de los primeros planes. En Europa se notan ya los efectos del plan Marshall, se trabaja en una programación a corto plazo que introduce racionalidad para esas etapas. Mientras que, para América Latina se plantea la necesidad de superar las condiciones del subdesarrollo, se produce una gran inquietud en los medios intelectuales donde surge la planificación entendida como un método de investigación de la realidad, dominada por la técnica de las proyecciones. Es así como en 1955 aparece un documento sobre "Técnicas de Programación".

1.7 La planeación a partir de la década de los sesenta.

Es conveniente señalar una serie de hechos que enmarcan la situación de América Latina durante los años 60 y que van a tener una influencia aún todavía sentida hoy en relación a la planificación.

Como consecuencia del establecimiento de un equilibrio de poder mundial, América Latina aparece como zona periférica de los Estados Unidos de Norteamérica, señalándose la aparición dentro del patio trasero del norte a la revolución cubana. En 1961 con la Carta de Punta del Este se imprime la Alianza para el Progreso como manera de contrarrestar la nueva imagen que surge para América Latina a partir de Cuba.

Se implanta la idea desarrollista, y en los países que han avanzado en el proceso de sustitución de importaciones al agotarse la primera de sustitución de bienes de consumo se intenta seguir con la segunda etapa al querer sustituir insumos y bienes intermedios.

La planificación del desarrollo en países capitalistas subdesarrollados es aún más nueva que en otras áreas del planeta y prácticamente se comienza a usar en 1961, con la creación del programa de ayuda norteamericano que se conoce como "Alianza para el Progreso". El cual es resultado de una reunión en Punta del Este, Uruguay. "Los objetivos principales de esta Alianza para el Progreso fueron:

- a) Conseguir un aumento sostenido de un 2.5% en el ingreso por habitante.
- b) Elevar el volumen de inversión.
- c) Mejorar la distribución del ingreso.
- d) Llevar a cabo una reforma agraria que tenga como fin la eliminación del latifundio y el minifundio.
- e) Modificar la estructura de las exportaciones.

- f) Acelerar el proceso de industrialización, dando preferencia a la producción de bienes de capital.
- g) Establecer como una de las prioridades principales el realizar "inversiones sociales" para elevar el nivel de vida de la sociedad.
- h) Fomentar la integración de las economías a la región.

Se considera que el medio más adecuado para cumplir con los objetivos de la Alianza es que "se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos programas nacionales de desarrollo económico, amplios y bien concebidos, encaminados a conseguir el crecimiento autosuficiente". (25)

Para que los Estados Unidos aporten los créditos prometidos por la Alianza se establece que los gobiernos Latinoamericanos deben presentar sus planes de desarrollo, según la CEPAL es así como se crearon los organismos de planificación y se elaboraron 19 planes de países latinoamericanos, infortunadamente la furia planificadora no se debió a un interés genuino por ordenar la actividad económica y realizar las reformas que proponía la carta, sino que los planes fueron un medio para obtener los créditos del gobierno de Estados Unidos. Así tenemos que los planes latinoamericanos -- han sido únicamente un medio demagógico de los gobiernos, trabajo de entrenamiento de los técnicos y tema apropiado para las conferencias panamericanas, los Informes oficiales.

(25) Carta de Punta del Este: El Mercado de Valores. Nacional Financiera, México 1961, p. 431, citado por Arturo Gillén Planificacón Económica a la Mexicana, México. Ed. Nuestro Tiempo 1976. p. 37.

Junto con estas situaciones se ve surgir con una alta correlación la necesidad de regímenes autoritarios para América Latina: - Brasil 1964, Perú 1968, Ecuador 1969, Bolivia y Uruguay 1970, Chile 1973, Argentina 1974. La zona de influencia de los Estados Unidos de Norteamérica parece requerir de estas situaciones a nivel económico-político. Los movimientos populares que en parte recogen la euforia de la victoria cubana son alcanzados por serias derrotas que van a marcar un largo período de recuperación por alternativas diferentes. La inflación es situación normal con índices elevados, la extranjerización se hace más palpable. Todo esto se expresa también a través de las diferentes vías como el nuevo carácter de la dependencia en el área tecnológica.

Una situación como la que se ha descrito de manera somera, tiene indudablemente serias consecuencias en relación a la actividad planificadora. Como se ha señalado en este trabajo se requiere de una revisión de lo que ha sido el concepto de racionalidad en sus diferentes niveles, pero sobre todo como modo de organización y -- cambio de una formación social y de un modo de producción y como -- relación entre los diferentes proyectos y fuerzas que actúan en -- los diferentes países. Necesariamente la manera como se ha desarrollado la sociedad latinoamericana a partir de la década de los -- 60's debe haber condicionado y orientado lo que es la planificación e igualmente el pronóstico de esta situación hace reflexionar, acerca de las posibilidades y limitaciones que ella tendrá en un -- futuro próximo dentro de las mismas sociedades.

Sobre las crisis de la planificación en América Latina -- -

mucho se ha dicho, entre otras cosas se puede mencionar: que desde sus primeros informes de su desarrollo se apuntaban limitaciones como la falta de coordinación institucional, la incoherencia entre los diferentes planes de mediano, corto y largo plazo. La ausencia de personal, proyectos y estadísticas adecuadas. Así surgió la planificación a veces como mecanismo para la obtención de los fondos de los organismos internacionales.

Estas limitaciones y restricciones han influenciado a la planificación desde un punto de vista interno. Se ha tratado de visualizar en este trabajo los supuestos histórico-concretos los cuales aparecen no sólo como elementos que condicionan internamente, sino también aquellas referencias externas como son las características de la racionalidad imperante en el modo de producción capitalista.

Las sociedades capitalistas dependientes, específicamente las de América Latina, se ven caracterizadas en su funcionamiento a través de los elementos de racionalidad que ya se han mencionado. Esa racionalidad se expresa en un modelo de desarrollo llamado sustitución de importaciones el cual pone exigencias y determina las limitaciones y posibilidades de la planificación. Carlos Matus,⁽²⁶⁾ dice que al haber sido preocupación fundamental en dicho modelo la velocidad del crecimiento, su dirección queda relegada a un segundo plano. Surgió la planificación como método de investigación -- que se reduce en cierto sentido a la denuncia y apela al procedi--

[26] Carlos Matus, "Estrategia y Plan"
México. Ed. Siglo XXI

miento normativo como un proceso del cual se deduce lo que hay que hacer a partir del señalamiento de un objetivo. La viabilidad surge a posteriori al observar las limitaciones de una declaración que no corresponde a la realidad de los hechos. En el fondo Matus, expresa que, la planificación parece incapaz de incluir la reforma de estructura como método de cambio, e implícitamente viene a mostrar una ideología del reformismo que intenta darle mayor eficacia a la racionalidad del capitalismo subdesarrollado.

Llegado a este punto es necesario ver el alcance de la planificación desde un punto de vista social que va a operar dentro de una formación social específica. Si se pretende que la planificación transforme a la propia sociedad fuera de la consideración de la lucha política como elemento de cambio, se estaría cayendo en un grave error y se le estaría dando a la propia planificación características que no parece tener en el ámbito del modo de producción capitalista. Sería como querer encontrar en la planificación elementos que es incapaz de darnos. Esto debe quedar claro para no trastocar otros límites dentro de lo real, lo histórico, lo concreto.

Sólo que lo anterior no debe hacernos perder las perspectivas de lo posible lo realizable. En este sentido es necesario comprender los esfuerzos que plantea en el ámbito Latinoamericano, O. Varsofsky, en su libro "Proyectos Nacionales" y las reflexiones de C. Matus en "Estrategia y Plan".

La reflexión positiva que se verá en estas últimas perspectivas nombradas, señalan la necesidad de examinar el problema de la

viabilidad, posibilidad, especialmente tomando en cuenta el análisis en el plano político. Cuestión ésta que se vincula de manera más directa al problema del cambio y el papel que debe jugar la planificación en relación a una posible transformación.

1.8 Un punto de vista sobre la planificación en América Latina.

En este punto de vista se tratará de recoger algunos planteamientos que muestran un ángulo diferente del problema de la planificación. Se intentará expresar como los elementos de las teorías elaboradas a nivel económico y social se relacionan con aspectos fundamentales perseguidos dentro de la idea del desarrollo. Se observarán los efectos que ha tenido la planificación en el funcionamiento, ampliación o transformación del desarrollo latinoamericano. Se presentarán algunas ideas interpretativas acerca de la realidad buscando ubicar a la planificación en dicho contexto.

1.8.1 La planificación y el funcionamiento del sistema.

La interpretación que más se acerca a el conocer el funcionamiento del sistema capitalista para los propósitos de una política a corto plazo es el realizado por Keynes, su pensamiento influyó notablemente en la percepción de la problemática latinoamericana de los años posteriores a la II Guerra Mundial. Aunque la elaboración teórica de Keynes se realiza en momentos de la gran depresión, su utilidad resultó mayor en el período sucesivo de recuperación a finales de los años 30's, con la preparación de toda una industria de guerra se tiene un esplendor precisamente al inicio de los años 40's. El papel de la economía latinoamericana en general se refle

ja como una resultante de la división internacional del trabajo, - dicho papel viene a corresponderle como parte de la periferia del sistema capitalista, en los propósitos de una política de corto -- plazo que favorecía a los países más industrializados. Bajo los -- supuestos de ciertas ventajas para los países latinoamericanos por efecto de los adelantos de la productividad y el crecimiento de la demanda de productos primarios en los países centro se encuentra a la teoría del comercio internacional.

Estos puntos introdujeron la crítica de los primeros estudios de la CEPAL. En ellos se plantea la problemática del funcionamiento de las formaciones latinoamericanas, con juicios que no superan al menos en sus inicios, la necesidad de mejor funcionamiento del sistema económico y social. Vale la pena señalar cuales fueron -- las primeras etapas del proceso que vivió la CEPAL. "Después del análisis teórico de la problemática general de las relaciones económicas exteriores y la diversificación hacia adentro, los empeños se dirigieron principalmente a profundizar el diagnóstico general a la luz de la realidad particular de los diferentes países, examinando sus perspectivas y los requisitos en cuanto a valores y composición de las inversiones para que pudieran realizarse las proyecciones. Por otro lado, ya en 1955 se intentó generalizar y sistematizar los conceptos y fundamentos teóricos de la planificación en el documento "Introducción a la Técnica de Programación..."(27)

(27) *El Pensamiento de la CEPAL*. p. '29.

Desde el punto de vista de los elementos que definen la racionalidad en las formaciones capitalistas dependientes; puede observarse como en el plano de la teoría -concepción keynesiana sobre el papel del mercado y del régimen capitalista- así como la influencia en el comportamiento específico de las sociedades latinoamericanas para la década de los 30's la búsqueda de su máxima ganancia está presente como orientación permanente. Esto lo pone de relieve la CEPAL en sus primeras críticas, al recalcar en sentido general que ... "los agentes de producción -empresarios y trabajadores- de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de los precios, tendían a absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos..."⁽²⁸⁾

Surge uno de los temas importantes del análisis de la CEPAL, el de la relación de precios de intercambio y su movimiento en contra de los productos primarios. Los cuales son la base del modo de crecimiento en América Latina o sea el modo de crecimiento hacia afuera. El análisis de las consecuencias de este modelo hace realizar a la CEPAL la contraposición del modelo de crecimiento hacia adentro, donde la demanda exterior de productos básicos se modifica, centrando su atención en un proceso de industrialización -basado en la sustitución de importaciones de bienes finales en una primera etapa.

(28) *Ibidem*, p. 17.

1.8.2 La planificación y la ampliación del sistema.- Bajo este ángulo la idea de planificación, hay que considerar la superación del punto de vista de funcionamiento del sistema socioeconómico, así como su consideración en aquellos elementos necesarios para la comprensión de las actividades de corto plazo y que corresponden a las mismas teorías interpretativas del crecimiento. A través del planteamiento de algunos autores se tratará de percibir no sólo aquellos elementos de racionalidad del sistema socioeconómico en el ámbito latinoamericano, sino también el surgimiento dentro de esa racionalidad de la idea de planificación.

Para continuar con el planteamiento de la CEPAL, a partir de la crítica a la división Internacional del trabajo para latinoamérica viene a proponer un modelo sustitutivo de importaciones. Esta idea se encuentra llena de optimismo para quienes inducen esta perspectiva en la década del los 50's al operarse ciertos cambios en la estructura productiva y un cierto crecimiento reflejado en la sustitución de bienes de consumo final. La proposición del modelo de industrialización se fundamenta por un lado en observarla como transformación de la estructura económica y la otra como, a través de la producción interna, se contribuye a proporcionar aquellos bienes no adquiribles dada la situación de recursos. Adicionalmente se plantea el aprovechamiento de la fuerza de trabajo deliberada del sector primario por efecto de la depresión tecnológica en el mismo.

Este optimismo en la década de los 50's cambia su faz en los años 60's, y para 1963 el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Raúl -

Prebisch plantea que la insuficiencia dinámica del crecimiento latinoamericano y sus variadas distorsiones ... "no responden a factores circunstanciales transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud por fallas circunstanciales que no hemos sabido o podido corregir para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a su exigencia de rápido crecimiento.." (29)

Es así como ya se planteaban los problemas de la industrialización: tasas insatisfactorias de crecimiento, finalización de la sustitución fácil, desequilibrios sectoriales y regionales, migración de masas rurales a los centros urbanos más poblados, una marcada concentración en la distribución del ingreso, una desnacionalización de los sectores más dinámicos y estratégicos, el aumento de la espiral de endeudamiento. (30)

Igualmente con el planteamiento de Prebisch acerca del nuevo orden de cosas, se proponen cambios que intentan ser profundos según su propia concepción para transformar las estructuras económicas y sociales de la región. Como ejemplo de estos cambios se presenta el relativo al sistema de propiedad de la tierra, el cual -- permitiría aprovechar el potencial de ahorro y promovería la movilidad social, satisfecería la demanda de una población en rápido crecimiento y elevaría el nivel de vida de las masas rurales. Esta concepción del desarrollo latinoamericano va ligado a la idea -

(29) Raúl Prebisch, "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", F.C.E. México.

(30) *Ibidem.* pp. 39-42

de la planificación, planteándole a ésta tareas de gran dificultad dado lo pronunciado del cambio propuesto. Sin embargo, debe acotarse la magnitud del cambio, al estar enmarcado en una reproducción del sistema imperante en la sociedad capitalista dependiente. La transformación que se anuncia tiene un carácter cuantitativo bajo una dirección determinada. Permanece válida la idea que se hace en América Latina, desde la década de los 50's de que "...una programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país..." Si bien se habla de reformas de estructura, ellas van dirigidas dentro de un proceso como el propuesto en la sustitución de importaciones a través de la industrialización el cual no intenta modificar en lo sustancial el sistema en el cual se ven inmersas las economías latinoamericanas.

Existen varios autores que, se aferran a ver a la planificación del desarrollo con una visión praxeológica, entendiendo a la planificación como una metodología para escoger entre alternativas, y que se caracteriza por permitir verificar la prioridad, factibilidad, compatibilidad, continuidad, etc. , de los objetivos. Esto conduce a pensar en la planificación en un ámbito de neutralidad valorativa. Así tenemos por ejemplo en la jerarquización de objetivos y las prioridades, estos se vinculan al poder existente en la sociedad, que con respecto a el mecanismo del mercado. Se tiene que dada la distribución del ingreso y de la riqueza, el sistema de prioridades económicas colectivas resulta del ejercicio de las fuerzas económicas del mercado. Así se define como mecanismo

de regulación el mercado. Así se visualiza a la planificación como técnica que sirve para elaborar políticas de una manera supuestamente racional. Aquí hay que notar como surge el problema de la racionalidad en una formación social dada como condicionante a esa selección entre objetivos e instrumentos.

Un punto importante que debe ser mencionado respecto a lo anterior es el que se refiere a la ubicación temporal del pensamiento, ya que esto nos da la pauta para poder valorar en la medida de lo posible el aporte de estos autores. Sobre todo en lo concerniente a la planificación. Al respecto nos dice Carlos Matus cuando presenta algunos aspectos sobre el marco histórico en que surgió la planificación en América Latina. Esta surge ... "como un procedimiento de análisis acerca de la urgencia, perspectiva y consecuencias del proceso de industrialización, percibido a través de la -- sustitución de importación" ... y más adelante dice ... "la planificación tal cual hoy la conocemos, surge como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón dominante y vigente de desarrollo: el de la sustitución de importaciones. Cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y éstas a su vez, estructuran las categorías de análisis de los métodos de acción correspondientes; así lo demuestra la sociología del conocimiento. En este caso parece evidente que la toma de conciencia sobre el significado del retraso frente a el mundo desarrollado y -- las teorizaciones sobre las tendencias congénitas al desequilibrio del comercio exterior, junto a las aspiraciones de superar la etapa agraria para ingresar a la fase de industrialización, constituyeron estímulos para la reflexión en torno a estos problemas..."

Cuestión ésta a la que no va escapar la planificación ... "La cual aparece tardíamente para disciplinar el proceso de sustitución de importaciones y prematuramente para servir a un nuevo modelo viable de desarrollo aún no definido con precisión"... (31)

Observando entonces, como las reflexiones de la CEPAL, Prebisch y otros autores con sus características singulares: vienen a marcar una etapa en la comprensión del desarrollo latinoamericano, y como punto de partida en algunos casos la teoría keynesiana va a fundamentar una proposición para el desarrollo, donde la planificación le va a ser inherente. Marcando así además del análisis y comprensión de la sociedad latinoamericana, la necesidad de proponer un camino que avance entre los límites de la ampliación del propio sistema socioeconómico, de su reproducción, pero manteniendo sus elementos de racionalidad.

Este tipo de planteamientos está basado en la teoría del crecimiento se centra en la influencia que tiene la inversión sobre el crecimiento del ingreso, el equilibrio dinámico y la ocupación, correspondiente como juicio a la preocupación keynesiana sobre los ajustes necesarios para la solución de la crisis del sistema capitalista.

Dentro de este enfoque de la ampliación del sistema y su reproducción, hay que ubicar otro conjunto de autores que vienen a considerar la problemática del subdesarrollo más que como problema de crecimiento como etapa del desarrollo ... "proceso concebido como una sucesión de etapas que se recorren desde la más primitiva o --

(31) Citas tomadas del libro de Carlos Matus. "Estrategia y Plan" pp. 19 y siguientes.

tradicional a la más desarrollada o moderna, pasando por varios niveles o estadios intermedios que tienen determinadas características..."(32) Así menciona Sunkel y Paz que metodológicamente tales proposiciones utilizan la secuencia descriptiva como forma de analizar el proceso de desarrollo asignando como variable causal básica una de las características del subdesarrollo. Ideológicamente conciben como modelo a la moderna sociedad industrial.

Se tiene como ejemplo a W.W. Rostow⁽³³⁾ quien plantea que es posible identificar las sociedades, en sus dimensiones económicas dentro de una de estas cinco categorías; la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, -- la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo de masa. Dentro de una perspectiva de tal género algunas de las formaciones -- económico sociales latinoamericanas se encontrarían ya para fines del siglo XX en la etapa del impulso inicial. Esta concepción, resulta bastante descriptiva y de difícil aplicación al caso latinoamericano. Si bien intenta mostrar las características de cada etapa y en esto permitiría poner claridad sobre los elementos de racionalidad que rigen la formación social; el carácter parcial de este tipo de teorías termina por poner en evidencia aquellos elementos característicos que rigen la planificación. Existen mucho más autores, que al observar determinadas características objetivas de las sociedades subdesarrolladas, basan en ellas su explicación del funcionamiento y de las causas que inducen a tal estado.

(32) Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". pp. 33-34.

(33) W.W. Rostow. "Las Etapas del Crecimiento. Un Manifiesto no-Economista". México. F.C.E. p. 16.

De este modo comienzan a detectarse en el pensamiento latinoamericano a quienes se ocupan del problema de explicar los elementos de racionalidad del sistema capitalista dependiente.

1.8.3 La planificación y la transformación del sistema. Algunas características que se intenta observar en este enfoque, vienen a aparecer como elementos que conforman la racionalidad del funcionamiento del sistema, además de la maximización de los beneficios del empresario privado, tenemos otras como son la heterogeneidad estructural, coexistencia de relaciones de producción diferentes, la superexplotación del trabajo, intercambio desigual, la relación de dependencia de los centros capitalistas, el papel específico del estado, etc.

El elemento de racionalidad que se mencionó arriba "la relación de dependencia de los centros capitalistas" constituyó la preocupación de toda una corriente de pensamiento en América Latina durante los años 60's reflexión que surge en contraposición al planteamiento cepalino. Este enfoque plantea a grosso modo, la otra cara de la teoría del imperialismo al visualizar la problemática del desarrollo a partir de la referencia a los países de la periferia del área capitalista. Es así como se observa a el subdesarrollo como producto del propio desarrollo capitalista, donde la inversión y la empresa extranjera vienen a jugar un papel fundamental. Aquí no es posible tener un resumen de todas las diferentes posiciones que se han mantenido alrededor de la problemática de la dependencia, para ello puede consultarse a muchísimos autores que --

han escrito al respecto en América Latina. (34)

Lo que interesa es recalcar como lo explica Cardoso que esos análisis están inspirados en la crítica a los obstáculos del desarrollo nacional como corriente que hace un análisis sobre el capitalismo internacional en su fase monopolítica y que da una caracterización del proceso histórico estructural de la dependencia en términos de relaciones de clase. La explicación de dicho proceso tiene que ver tanto con la formación de las estructuras como el descubrimiento de las leyes de transformación de tales estructuras.

Bajo este enfoque, para seguir con Cardoso, se plantea la teoría de la dependencia: como ideas, conceptos, categorías que expresan formas de articulación entre los países dependientes y los países imperialistas donde los análisis de las situaciones específicas que derivan de la existencia de estados nacionales expresan, responden a los intereses, relaciones de las clases sociales locales, aún cuando éstas sean en parte, subordinadas a la dominación política y económica internacional. Concluye el autor al decir, que la dependencia no es una categoría general que anule las diferencias entre las varias partes que constituyen una situación de dependencia, tampoco es el resultado de la reproducción en el pensamiento de cada una de las relaciones de clases, estado, economías sino que expresa una síntesis de pensamiento a través de un conjunto de relaciones jerarquizadas que reproduce un modo de articula--

(34) Véase el resumen presentado por F.H. Cardoso, en su artículo. *Notas sobre el estado actual de los estudios de la dependencia del libro: "Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano"* Ed. Nuestro Tiempo, pp. 99-125

ción, que permite ver la trama por la cual la diversidad de relaciones se jerarquiza y se unifica en un conjunto estructural determinado.

Es así como uno de los autores más representativos expresa la idea de la dependencia. Otro punto que vale la pena señalar, es como casi todos los que transitan por este camino de reflexión van a plantear como válidas las situaciones que representan reformas de tipo estructural. Y es aquí donde hay que enfatizar el punto de vista de la transformación tanto a nivel del plano de las ideas, en el plano intelectual, como al referirse a la propia realidad y al nivel de acción práctica. En el plano intelectual es decir el de elaboración de la teoría, para el caso latinoamericano, al partir de la reflexión keynesiana y los análisis de corto plazo se pasa a una preocupación por la problemática del crecimiento la cual se refleja, en observar a la planificación como una técnica de proyecciones preocupada por las posibilidades del futuro. Aquí la escuela Cepalina tiene su plena vigencia, hasta que se plantean los lineamientos alrededor de la teoría de la dependencia. Al final de los años 60's la propia insuficiencia de la argumentación alrededor de la dependencia para explicar la problemática del corto plazo y los fenómenos particulares en diferentes formaciones económico-sociales inducen a una nueva reflexión acerca de estas ideas. El mismo Cardoso recoge algunos planteamientos críticos en relación a la teoría de la dependencia, al referirse a la limitación de dichos estudios en cuanto a las formas de reproducción social, como de los modelos de transformación existentes en cada una de las modalidades básicas de la dependencia. Así Cardoso haciendo refe-

rencias al trabajo de Rodolfo Stavenhagen "Siete tesis equivocadas sobre América Latina " (35) comenta dichas tesis reconociendo algunas de ellas.

Por su importancia ya que nos presenta un punto de vista sobre la situación y además permite vincularlas a la problemática de la racionalidad y la planificación en América Latina se verá tales tesis y su argumentación:

- i) El desarrollo capitalista en la periferia es inviable, dada la falta de mercado interno y por la insuficiencia dinámica del capital.
- ii) El capitalismo dependiente está basado en la explotación excesiva de la mano de obra y preso de la necesidad de sobrenumerar el trabajo. Este punto es muy importante porque presenta uno de los elementos básicos de la racionalidad del sistema capitalista dependiente. Cardoso afirma "...se efectúa una unión indebida entre fases distintas y procesos sociales que, aunque con comitantes en un momento dado, ya no guardan, como podrían haber guardado en el momento anterior, una relación de necesidad"... (36) Si este elemento ha sido fundamental en la fase inicial de implantación del capitalismo, hoy con el desarrollo de las fuerzas productivas y el trasplante tecnológico en los países subdesarrollados parece como si la tesis debería acotarse más a los hechos reales.
- iii) Las burguesías locales dejaron de existir como fuerza social activa. Esto conduce a Cardoso a examinar dentro de las economías

(35) América Latina: ¿Reforma o Revolución?. Varios autores pp.15-21

(36) Fernando Henrique Cardoso. "Las Contradicciones del desarrollo asociado", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, No. 113-115, pp. 5-27.

latinoamericanas, el grueso papel que le toca jugar al Estado; al menos en un grupo determinado de países. Lo cual viene también a representar un elemento importante para el análisis de la racionalidad existente en las formaciones sociales capitalistas dependientes.

iv) La penetración de las empresas multinacionales lleva a los Estados locales a una política expansionista y una última tesis que se refiere a la encrucijada en que se encuentra el camino político del continente, entre las alternativas de socialismo o fascismo.

A partir de esa argumentación Cardoso viene a presentar lo -- que en su criterio, a través del análisis específico de Brasil, -- puede ser el desarrollo de un sistema capitalista asociado a la periferia. El análisis que realiza este autor vale la pena contrastarlo con otro planteamiento que hace el economista africano Samir Amin, quien al plantear el problema del bloqueo de la transición -- presenta de manera muy clara, cuales han de ser las vías para un sostenimiento del modo de producción capitalista el cual ..."dispone de tres medios para limitar la tendencia a la baja de la tasa -- de ganancia, que a su vez constituye tres profundas tendencias de la dinámica de la acumulación..."⁽³⁷⁾

Primero: la elevación de la tasa de plusvalía, el segundo medio: la expansión del modo capitalista a regiones nuevas donde la tasa de plusvalía es más elevada y donde se puede obtener una so--

[37] Samir Amin. "El Capitalismo Periférico".
Ed. Nuestro Tiempo. México 1974. p. 121.

bre ganancia gracias al intercambio desigual y por último, el desarrollo formas de desperdicio: gastos de ventas, gastos militares, consumo de lujo, permitiendo a las ganancias que no pueden ser invertidas debido a la insuficiencia de la tasa de ganancia, sean gastadas simplemente. Estos elementos señalados, no representan otra cosa que la orientación de la racionalidad del sistema capitalista, dado que se dirigen a mantener la dinámica de acumulación, a través de una maximización de los beneficios del empresario privado. Lo cual por supuesto, se plantea en un plano más concreto a través de un gestor como lo son las empresas transnacionales. - - Aún cuando estos elementos parecen ser propios de un capitalismo desarrollado, vienen a influir notablemente en el comportamiento de los agentes motores en el capitalismo dependiente o periférico. Y es así como en algunos países, el Estado y las clases dominantes adoptan igualmente ese tipo de racionalidad al orientar parte de sus recursos a permitir el establecimiento de una sociedad consumista. Lo cual por supuesto se refiere a aquellos grupos sociales en capacidad de disponer de un cierto ingreso; haciendo luego general a toda la población en esquema de satisfacción de necesidades reales de las amplias capas de la población. Se procede así a establecer un patrón de satisfacción de necesidades que no corresponde a las propias exigencias de todos los grupos, al fin de cuentas el consumismo como reflejo de la sociedad de desperdicio viene a alinear a la mayor parte de los grupos sociales de menores ingresos. Para Samir Amin, la alternativa para la periferia es ..."O bien desarrollo dependiente, o bien desarrollo autocentrado necesariamente original en relación al de los países actualmente desarrollados. Volveremos a encontrar la ley del desarrollo desigual de

las civilizaciones: la periferia no puede alcanzar el modelo capitalista, está constreñida a pasarlo..."(38)

Ambos autores, Cardoso y Samir Amín, vienen a plantear el posible desarrollo o vías para el capitalismo dependiente en el contexto de una sociedad mundial con dos bloques ya constituidos en plena interacción. Y como en el modo de producción capitalista Los Estados Unidos de Norteamérica cumplen un papel hegemónico.

Se internacionaliza la producción y se entra en la necesaria fase de extensión hacia nuevas áreas para que el proceso acumulativo tenga su alimentación en tasas de plusvalía más elevadas. Por otro lado, necesariamente el modo de producción socialista debe -- igualmente internacionalizarse. Así la racionalidad en las formaciones capitalistas dependientes si bien tienen una caracterización propia muestra el reflejo de los modos de producción imperantes y la acción que van a ejercer los bloques de poder en ambas -- partes. (39)

Todos estos enfoques surgidos para una mejor comprensión del mundo subdesarrollado, permiten entender algunos de los elementos de racionalidad de las formaciones sociales dependientes. En la revisión hecha se puede observar lo siguiente:

- En cuanto a la heterogeneidad estructural, ésta ha sido ya detectada desde los primeros análisis de la dependencia, para ello se -

(38) *Ibidem.* p. 240.

(39) Véase el trabajo de J.A.Silva Michelena. "Política y Bloques de Poder". *Crisis del sistema mundial ya citado.*

puede recordar las importaciones realizadas por H. Silva Michelena y A. Córdova, "Aspectos Teóricos del Subdesarrollo".

- Un segundo elemento se refiere a la maximización de los beneficios del empresario privado. En este sentido hay que señalar, lo que Cardoso argumenta en relación a la tesis negada de que las burguesías locales dejaron de existir como fuerza social activa, el hecho de que tales burguesías y en especial el empresario vienen a actuar en un marco del capitalismo acotado por los monopolios internacionales y el Estado. Su orientación en la esfera productiva va a ser propensa a recoger para sí los mayores beneficios, haciendo se representar o conduciendo de manera directa las actividades del gobierno y estableciendo alianzas con las empresas extranjeras para obtener fuentes de financiamiento, tecnología, etc. Dependiendo así de cual ha sido la dinámica de funcionamiento de una formación económico social específica se tendrán diferentes grupos privados representantes de una burguesía industrial, financiera, comercial o agraria.

- Un tercer elemento referido a la superexplotación del trabajo. Se puede argumentar a través del razonamiento de Cardoso al negar como superada esta tesis, quien expresa como propio del sistema capitalista dependiente el explotar la mano de obra abundante, lo cual redundaría en beneficio de la acumulación en los países centrales al exportarse hacia ellos productos baratos que a su vez disminuyen los costos en los países centro, intensificando el proceso de acumulación. La contra argumentación de Cardoso se fundamenta, en la validez de la argumentación al boservarla como anacrónica cuando ya la dinámica de la acumulación capitalista reposa en la explotación de la plusvalía relativa y el aumento de la tasa de --

composición orgánica del capital. Haciendo depender, el desarrollo en el capitalismo periférico, en el mundo subdesarrollado, no del propio desarrollo del subdesarrollo sino de la creación real de un mercado de consumo capitalista.

Más adelante en otra parte de este trabajo cuando se traten los aspectos teórico-metodológicos de la planificación se observará con más atención el rol que le toca cumplir al Estado y su relación con el proceso de planificación.

II. LA PLANIFICACION EN MEXICO

Para comprender el significado de la Planificación en México, es necesario hacer uso tanto de los elementos que han conformado el proceso mismo de planificación, como aquellos que a nivel de la sociedad entera han limitado o posibilitado su desarrollo. Para esto trataré de revisar las características propias de la Planificación, ligándolas en la medida de lo posible a hechos globales. Se irá de lo particular a lo general para que dichos elementos sirvan de referencia. La descripción se realiza por etapas más o menos diferenciadas, empezando en 1934 con la elaboración del primer Plan Sexenal, que viene a ser el primer intento de Planificación en México, hasta 1958 fin de período de gobierno de Adolfo Ruíz Cortines, luego empezará un nuevo intento de planificación en el marco de la Alianza para el Progreso, señalando la urgencia de planificar, expresada de la siguiente manera en el texto del Plan de Acción Inmediata: "En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción Inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros previstos por el programa denominado: "Alianza para el Progreso". (1)

Siguiendo la misma línea que el Plan de Acción Inmediata se verán los siguientes planes: Plan de Desarrollo Económico y So-

(1) Gobierno de México: *Plan de Acción Inmediata, versión mimeografiada*. México, 1962, p. 4. Citado por Arturo Guillén, *Planificación Económica a la Mexicana*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1976.

cial en el sexenio de Gustavo Díaz Ordáz, Plan de Desarrollo - -- 1974-80, en el sexenio de Luis Echeverría A., y finalmente el Plan Global de Desarrollo en el sexenio de José López Portillo.

2.1 Antecedentes de la planificación en México.

En México se empieza a hablar de Planificación antes que cualquier país de América Latina, ya en 1930 se encuentra el primer antecedente con la "Ley General de Planificación" dada a conocer el 12 de julio de 1930. En esta ley se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país, a fin de poder coordinar el desarrollo nacional, de lo cual nada se hace para llevarla a cabo.

Es hasta 1934 cuando se realiza un esfuerzo más para programar las actividades del gobierno, al elaborarse el Primer Plan Sexenal, más que un plan de desarrollo es un plan o programa de partido, realizado por una comisión del Partido Nacional Revolucionario (PNR) junto con un grupo de técnicos del gobierno federal y ratificado en la segunda convención del PNR celebrada en diciembre de 1933. La comisión del partido estimaba que el intervencionismo del Estado que se adopta como parte medular en el plan sexenal es, porque en la Constitución de 1917, se quitó al Estado el carácter puramente político, para orientarlo hacia la acción reguladora, -- adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las -- más progresistas naciones. Este plan no fue desde luego un plan de desarrollo económico en el sentido que hoy se toma.

En dieciséis capítulos destinados a la función pública, se establecen las metas fundamentales que habrían de orientar los siguientes seis años de gobierno. Los primeros capítulos están dedicados, por ejemplo: el primero, al fomento agrario; el segundo, a la promoción agrícola; el tercero, a la irrigación; el cuarto y el quinto, a la riqueza pecuaria y a la riqueza forestal respectivamente; el sexto, a los problemas de trabajo y así sucesivamente. El plan señala las metas que deberán lograrse, y no dice cómo alcanzarlas o por qué se han escogido. No se señalan aspectos cuantitativos y también se nota escasa importancia por los problemas de financiamiento de las inversiones públicas, necesarias para poder llevar a cabo los objetivos propuestos.

En la época de su preparación (el primer Plan), México no cuenta con todos los elementos necesarios para concretar las instrucciones generales del plan; aunado a una situación difícil, debido a los efectos de la gran depresión de 1929-33, junto con un clima de frustración de los grupos populares, que sienten que los problemas por los que se lanzaron a la Revolución no han sido resueltos.

Los efectos que empieza a tener el plan se notan principalmente a través de la participación del Estado, promoviendo el desarrollo económico. En este período se inicia la construcción de carreteras y obras de riego, se crea el primer Banco de México ⁽²⁾ y po-

(2) Este Banco se creó en 1924.

co después, varios Bancos Nacionales de Crédito.

En general se puede decir que los problemas del país siguen vigentes, ya que aún se conserva y sigue permaneciendo la estructura económica heredada del porfirismo. Con el triunfo de la Revolución, los grupos populares logran plasmar algunas de sus demandas en la Constitución de 1917 y se ve en la práctica que sus condiciones de vida siguen siendo las mismas. La principal importancia de este plan radica en que representa la culminación de los deseos de los líderes más radicales del partido (PNR), de realizar cambios en la estructura económica del país mediante la aceleración de la Reforma Agraria y la definición de objetivos y caminos precisos a la Revolución Mexicana.

De sus once capítulos destacan por su importancia la cuestión agraria, el problema educativo y recursos naturales en manos de extranjeros. Como característica relevante del Primer Plan Sexenal debe mencionarse también su marcado nacionalismo, ya que indica -- que es necesario hacer efectiva la nacionalización del subsuelo, mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros. Y es la Expropiación Petrolera el acto único en la -- historia de México, por la importancia decisiva que guarda con el proceso de industrialización.

La expropiación petrolera constituye el epílogo brillante de una larga lucha de nuestro país por hacer realidad el artículo 27 constitucional que establece que los recursos del subsuelo son propiedad de la Nación.

Es conveniente señalar que los cambios en la estructura económica y la política nacionalista del régimen cardenista se debieron a que el grupo en el poder aceptó y alentó la participación de los trabajadores en las decisiones políticas del país.

— Segundo Plan Sexenal .- 1940-46

Hacia 1939 Lázaro Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación que prepare el Segundo Plan Sexenal. Este plan presenta una ligera mejora respecto al primero, en un capítulo introductorio, - que no figuró en el primer plan, se examinaban con amplitud los -- problemas relacionados con la planificación concreta de las actividades del gobierno, y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.

El segundo plan sexenal debió ser puesto en ejecución por la nueva administración del General Avila Camacho, que tomó posesión en 1940. El plan no parece haber sido factor determinante de la política del nuevo régimen, no obstante las limitaciones del -- plan, el que no fuese considerado y respetado por Avila Camacho se debió a otros factores de carácter externo. Puede decirse que el régimen de Avila Camacho representa la vuelta a la normalidad, una normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la II Guerra Mundial, en el sector externo de la economía y las reformas que realizó el presidente Cárdenas sobre la estructura económica y social del país. Por este tiempo casi todas las inversiones privadas rendían grandes beneficios y prácticamente toda la inversión pública era altamente productiva, en tales circunstancias

parecía innecesario una planificación nacional ordenada. Sin embargo, el gobierno de Avila Camacho hizo esfuerzos tendientes a introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país. En 1942 establece la Comisión Nacional de Planificación Económica, organismo cuyas funciones aparecen un tanto obscuras, y con poco que ver con la planificación. Se suponía que esta Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país, y evidentemente, respondía a la necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban las funciones de planificación del sector público.

La industrialización durante la II Guerra Mundial provoca en toda Latinoamérica la intensificación del proceso de sustitución de importaciones. En este tiempo los índices de producción agrícola e industrial aumentan considerablemente, en este sexenio, el crecimiento económico se logra de manera espontánea por el estímulo recibido de la II Guerra Mundial, y es natural que el Segundo Plan Sexenal se hiciera a un lado, dejando en el olvido no sólo el plan, sino que con él se deja el proceso de reformas a la estructura económica iniciado en el sexenio anterior.

Cuando en 1946, llegó el momento de otro cambio de administración volvió a escucharse el término "planeación económica" y durante los doce meses anteriores a las elecciones de 1946, se celebraron junto con la campaña, discusiones y mesas redondas en más de la mitad de los Estados y los centros urbanos, para la formulación de la política económica del gobierno entrante, en estas jornadas

se puede apreciar la participación del propio presidente y muchos grupos de sectores diferentes a los que siempre habían participado, técnicos del gobierno y altos miembros del partido gobernante. En estas reuniones se discutían las cuestiones económicas nacionales con representantes de los grupos locales, en cada una de las regiones, finalmente los problemas nacionales importantes quedaron en cuatro grupos: 1. Agricultura, 2. Industria, 3. Transporte y 4. Turismo. Todo este trabajo no se tradujo en ningún programa, medidas de política nacional o plan de desarrollo, sólo llegó a decirse que los resultados de los debates nacionales se conservaban en el despacho presidencial, para que el jefe del ejecutivo -- los utilizara como obra de consulta. Debe decirse que el gobierno de Miguel Alemán representó la continuación del régimen del General Avila Camacho en lo que respecta a la planificación.

El gobierno de Miguel Alemán, trató de revivir la Comisión Federal de Fomento Industrial, a través de un organismo que tuviera a su cargo la coordinación de inversiones del sector público. Este organismo se llamó Comisión Nacional de Inversiones, y sucedió lo mismo que con la anterior comisión; para 1947 el ejecutivo presentó una iniciativa de ley que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947 "Ley para el control por parte del Gobierno Federal y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". Sin embargo, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal nunca se vieron limitadas por las disposiciones de la mencionada ley.

De las jornadas celebradas en la campaña de Miguel Alemán no

se conoce ningún programa respecto a los problemas del país, ni los medios o instrumentos que se usarían para resolverlos. Para este sexenio tal parece que no existen desequilibrios económicos y sociales, ni conflictos, ni contradicciones, se considera que todos los problemas del país tienen el mismo peso y serán atendidos y resueltos por igual.

Miguel Alemán recibe de Avila Camacho un país en plena euforia capitalista en donde crece y se fortalece la burguesía mexicana, y extranjera a través de múltiples instrumentos: rebajas y exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones de crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etc., respecto a la inversión extranjera, una vez terminada la II Guerra Mundial, la burguesía mundial busca apresuradamente acomodar sus capitales, así el capital extranjero no sólo invierte en industrias extractivas como lo venía haciendo, sino que con el ensanchamiento del mercado interno invierte ahora en la producción de bienes de consumo.

Por otro lado las cuentas Internacionales sufren una tremenda crisis durante este sexenio, ya que la reserva monetaria durante la II Guerra Mundial fue agotada y el gobierno de Miguel Alemán en vez de protegerla o usarla más racionalmente, permite su despilfarro. Así tenemos en términos relativos, que las exportaciones aumentaron en un 55% y las importaciones en un 93%. (3)

(3) Op. Cit. Informe Anual del Banco de México, México 1949 p. 19 - Citado por Arturo Guillén. "Planificación a la Mexicana".

Otro factor adicional que contribuye al desequilibrio de la balanza de pagos es la salida de capitales que al establecerse la actividad económica en Europa no encuentra interés alguno en mantener sus recursos en el país. Toda esta furia importadora conduce a las devaluaciones de la moneda mexicana, no sólo se devalúa la moneda, sino que no se establece el tipo de cambio fijo. Según el gobierno, el mercado establecería automáticamente el precio de equilibrio.

La política económica de régimen de Miguel Alemán fue como la de su antecesor, contraria a los intereses populares y con la devaluación se distingue el sexenio de Alemán por convertir en "virtud nacional" la corrupción y la deshonestidad. Otra forma de enriquecimiento ampliamente aprovechada por los gobernantes y contratistas fueron las obras públicas. La inversión pública en 1952 es -- tres veces mayor que en 1946, y para su financiamiento se recurre en buena medida al crédito exterior, instaurando una medida que -- continuara en los siguientes años, consistente en financiar las inversiones con recursos contratados en el exterior y evadir el problema de obtener dichos recursos de los grupos de altos ingresos en la Nación. Pocos años después, en 1952, al solicitar otros -- préstamos al entonces BIRD -no concedidos- una comisión mixta integrada por dos miembros del banco y dos representantes del gobierno mexicano (Víctor L. Urquidí y Raúl Ortiz Mena) prepararon un trabajo acerca del desarrollo alcanzado por la economía mexicana y su capacidad para absorber capital exterior. Este trabajo no puede -- considerarse un programa, o algo que se le parezca, pero tiene el mérito de que presenta por primera vez en la historia del país, se

ries históricas sobre la inversión pública.

Cuando Adolfo Ruiz Cortines asumió el poder en 1952, se encontró con muchos problemas, las finanzas públicas se encontraban - - mal, las empresas descentralizadas y de participación estatal seguían actuando en forma independiente, y seguían presionando para - obtener más recursos, para poner fin al desordenado proceso de inversiones, tanto en el sector público como en el privado se estableció un Comité de Inversiones Integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de Economía, básicamente funcionaría bajo la jurisdicción de la primera, las funciones que se le encargarían: a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia dadas las necesidades económicas y sociales del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar las prioridades, el volumen y el papel de las inversiones públicas según los objetivos de la política fiscal y social; c) someter a consideración del presidente todo un plan de inversiones públicas. A fin de cumplir su misión de la comisión se giraron instrucciones a todas las dependencias del gobierno federal, empresas descentralizadas y de participación estatal a fin de que proporcionaran información sobre los programas de inversión que se estaban ejecutando, los planes que - estaban en estudio y los planes de más largo plazo. Al mismo tiempo se prohibió a todas las dependencias, realizar cualquier inversión que no fuera sometida previamente a la Comisión y aprobada por el presidente, de esta manera la Secretaría de Hacienda sólo proporcionaba los fondos necesarios para la inversión en los casos expresamente aprobados.

El mecanismo utilizado por la Comisión para cumplir sus funciones fue: 1o. La dependencia del gobierno federal, incluidas las empresas descentralizadas y de participación estatal, presentaban sus proyectos de inversión; 2o. La Secretaría de Hacienda proporcionaba información acerca del volumen de fondos disponibles para la inversión.

Considerando estos dos elementos, el primer paso era descubrir los recursos disponibles para la inversión entre los proyectos ya iniciados y que era necesario concluir, para seleccionar dichos proyectos los criterios utilizados por los técnicos eran los siguientes: a) la productividad del proyecto, realización del rendimiento económico y su costo; b) el grado de coordinación con otros proyectos; c) el beneficio social; d) avance de los proyectos ya iniciados; e) protección de inversiones anteriores en proyectos ya iniciados; f) el volumen de ocupación generada por el proyecto. Después se evaluaba uno a uno los proyectos nuevos considerando principalmente su autoliquidación, posteriormente se elaboraba un proyecto de inversiones que era presentado al presidente de la República, quien después de discutirlo con sus subordinados y de introducir los cambios que consideraban pertinentes, se aprobaba. Autorizado el programa, la Secretaría de Hacienda proporcionaba los fondos, sólo para aquellos proyectos incluidos en el programa.

La inversión pública en este sexenio se dirige a los sectores tradicionales, ampliación de la infraestructura y realización de

obras sociales, como educación, vivienda, salud, que comienzan a requerir montos mayores del gasto público debido al crecimiento demográfico.

La actitud del gobierno de Ruiz Cortines respecto a la inversión extranjera es cautelosa en los primeros años, y en los siguientes abre las compuertas a los grandes consorcios norteamericanos. En este régimen en vez de enfocar los recursos a la solución de problemas que aquejan la estructura económica, se resuelve tener al país sin movilidad política: teniéndose a un país con calles y plazas tranquilas y apacibles, sin ningún problema, con todo esto, todo lo demás es automático, resultando ser la condición necesaria y más segura para la inversión extranjera y, por si fuera poco, -- los turistas pueden visitar el país y admirar el folklore del subdesarrollo. Por otro lado es indudable que la Comisión de Inversiones ha sido hasta este momento (sexenio de Ruiz Cortines) el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. En el curso de sus funciones la Comisión fue ampliando su radio de acción, hasta convertirse en uno de los centros decisivos más importantes de la administración pública, debido a que: 1) cuando sólo era una entidad técnica, sus funcionarios tenían continuo acceso al Presidente, en esto se ve una gran ventaja, ya que en un país como México, en donde el poder político se concentra en la persona del jefe del ejecutivo; 2) a causa de la naturaleza técnica y formalmente limitada de sus funciones, la comisión podría permanecer ajena a toda la corriente de conflictos políticos y personales que se manifiestan en la rama ejecutiva de todo gobierno; 3) se convir

tió en depositarla y centro de ajuste de todas las Informaciones - económicas vitales que sólo parcialmente poseían otras dependencias que participaban en las Inversiones del sector público, no sólo es - taba en posibilidad de influir sobre ellos sino de compartir res-- ponsabilidad en la ejecución práctica de los proyectos. Por últi-- mo, debe decirse que la Comisión de Inversiones, con todo lo posi-- tiva que resultó su creación, se desenvuelve, por desgracia, en el marco de una política económica y social encaminada a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y eludir cualquier cambio - en la estructura económica.

2.2 El período de 1958.

Con la creación de la Comisión de Inversiones en 1954, ofici-- na que dependía directamente del Presidente de la República, se -- inaugura una nueva etapa al tratar de planificarse las Inversiones del sector público.

A pesar de las limitaciones de sus funciones y de las caren-- cias propias de un nuevo organismo, puede considerarse que el papel de la comisión fue positivo, pues se estableció cierto orden en -- las Inversiones públicas.

En 1958 se trató de dar un impulso más amplio a la planifica-- ción creándose la Secretaría de la Presidencia, a la cual se dotó de facultades de coordinación en la política económica del sector público y se le dió autorización legal para hacerla extensiva al - sector privado.

Así tenemos que la primera decisión de importancia de la administración del presidente López Mateos (1958-64), fue la creación de la nueva Secretaría: Secretaría de la Presidencia, algunas de las funciones que le corresponderían eran: 1. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución; 2. Recabar datos para elaborar el plan general del gasto público, e Inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fijase el Presidente de la República; 3. Planear obras, sistemas de aprovechamiento, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el presidente; 4. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 5. Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos o que lo encomiende el Presidente de la República.

Como se puede observar, la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se atribuyeron a esta nueva Secretaría. La misma Comisión de Inversiones, ahora sería Dirección de Inversiones Públicas, que quedaba incorporada a la Secretaría de la Presidencia como una de sus cinco dependencias, siendo las cuatro restantes la de Planeación, la de Vigilancia, la de Inversiones y Subsidios, la de Legislación, y, la de Asuntos Administrativos.

Hay pruebas circunstanciales de que los funcionarios federales, que tuvieron la responsabilidad de la nueva Secretaría no tenían una idea clara de lo que se proponían lograr. (en términos funcionales) al asimilar la Comisión de Inversiones a la Secretaría de la Presidencia y compensar esta decisión mediante la Dirección

de Planeación.

En 1959 un acuerdo semejante al emitido seis años antes por el presidente anterior, daba instrucciones a todas las dependencias federales, organismos autónomos, empresas estatales para que formularan un programa de inversión del sector público en el período de 1960-64, de esta manera se ordenó a todas las dependencias que proporcionarán información, sobre sus planes de inversión, a la Secretaría de la Presidencia a la cual le tocaba entonces "proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado de inversiones del sector público para 1960-64 junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento, a la consideración del Presidente de la República". Por otro lado se prohibía a la Secretaría de Hacienda, una vez más, que proporcionara fondos federales para inversiones no aprobadas expresamente por el Presidente, se advertía -- también a todas las dependencias que se abstuvieran de buscar créditos, dentro y fuera del país, sin la aprobación de la Secretaría de la Presidencia.



Una vez más pese al esfuerzo de la Dirección de Planeación, en la Secretaría de la Presidencia, toda la iniciativa de preparar los programas de inversión quedó en manos de las dependencias directamente interesadas y no se dictaron disposiciones para que la nueva Secretaría se ocupara de la planificación a largo plazo, de la política económica nacional, o siquiera de todas las actividades del sector público. De hecho, la Dirección de Planeación jamás penetró, propiamente, en el campo de la planeación nacional in

tegrada, no se tiene registrado ningún antecedente de que esta Dirección o toda la Secretaría haya funcionado ordinariamente.

Por otro lado, un acuerdo presidencial, dictado en marzo de 1962, pone de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir con sus funciones, creándose la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo, también se le pidió a esta nueva comisión que estimara "la magnitud, estructura y financiamiento del gasto e inversión nacional requeridos para que el desarrollo del país prosiga a un ritmo satisfactorio, en forma tal que sea posible el mejoramiento constante de los niveles de vida de los grandes sectores de la población".

Los resultados de la creación de la Comisión Intersecretarial no fueron más alentadores, la información que se tiene de sus operaciones ha sido escasa, todo indica que la Comisión no se reunió más de dos veces debido a dos causas principales, entre otras: - a) problemas relativos a su autoridad y jerarquía, b) problemas de integración por ser una dependencia nueva.



Plan de Acción Inmediata.- Este plan se debió más bien a factores externos, precisamente a la Conferencia de Punta del Este, - Uruguay en la que se tiene como resultado la Alianza para el Progreso (ALPRO) que es un programa mediante el cual los Estados Unidos ofrecen a América Latina ayuda económica a cada país, condicionada a la realización de las reformas propuestas en la Carta de Punta del Este y la preparación de Planes de Desarrollo de Acción Inmediata.

El plan de acción inmediata se debió también al hecho de que el crecimiento económico en los últimos años de la década de los cincuentas era un tanto más lento, agudizándose la situación durante 1961.

Así, el comienzo de la década de los sesentas es especial para los países latinoamericanos. Son años de esperanza y de temor: la esperanza para los pueblos, porque marca el surgimiento de una revolución auténtica: la revolución cubana, y de temor por parte de los grupos dominantes de perder de un golpe sus intereses.

En México la situación guarda paralelismo con el esquema latinoamericano: el producto nacional bruto, que en período de Ruiz Cortines había crecido en un 7.2% anual, en los primeros tres años del gobierno de López Mateos apenas lo hace en un 5.6% y en el año de 1961, año crítico, el crecimiento es solamente de un 4.4%, cifra apenas superior a la del crecimiento de la población.⁽⁴⁾

Esta situación hace que los capitalistas mexicanos, asustados porque la Revolución Cubana pudiera extenderse, se abstienen de invertir y refugian sus capitales en el extranjero. En esta situación, la Comisión Intersecretarial prepara el Plan de Acción Inmediata para el período 1962-64, tratando de resolver los problemas del país y como parte del trámite para recurrir al crédito externo

(4) Cuentas nacionales y acervos de capital consolidados y por tipos de actividad económica. Banco de México, 1969.

que facilitaría la cooperación interamericana.

El "Plan de Acción Inmediata" constituyó el primer intento de elaborar un programa nacional de inversiones que abarcara también el sector privado. La urgencia de planificar es expresada de la siguiente manera en el texto del plan: "En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción Inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros previstos por el programa denominado Alianza para el Progreso".⁽⁵⁾

En otras palabras, el Plan de Acción Inmediata, según sus autores, dependía de un mayor acceso que en la década de los cincuentas, de los recursos públicos externos, de la mejora en la productividad de las inversiones en el sector público, y de la forma como el sector privado reaccionase ante esta innovación en los métodos de política económica del país. Sin embargo, el plan no se llevó a cabo y hubo pocas posibilidades de ser puesto en práctica.

Entre los lineamientos principales de la política económica sugeridos por el "Plan de Acción Inmediata", se enumeraba, el máximo esfuerzo por movilizar el mayor volumen posible de recursos internos para el programa de inversiones proyectado; la reforma sistemática y el mejoramiento administrativo del impuesto sobre la --

(5) *Ibidem.* Arturo Guillen p. 77.

renta y de otros aspectos del sistema fiscal; la estructuración de las tarifas y precios de los servicios y bienes vendidos por las empresas estatales; la revisión de la política de subsidios agrícolas; un mayor acceso al ahorro externo, principalmente el crédito a largo plazo; una política congruente ante la inversión extranjera privada que permita, por lo menos, un ingreso neto de capital igual a las transferencias de utilidades al exterior; una política monetaria y crediticia que estimule la expansión moderada del crédito y una mejor orientación; el mantenimiento de una relativa estabilidad en el nivel de los precios.

En otros términos, proponiéndose lograr el crecimiento de la producción y del empleo junto con la estabilidad, la mayor igualdad y el mejor bienestar social mediante la construcción de escuelas, hospitales, servicios de salubridad, vivienda, y la atención del seguro social, el plan pasó por alto todos los problemas reales con que tropiezan los planeadores económicos cuando entran en la etapa de distribución de los recursos reales y financieros disponibles dentro de un marco macroeconómico del plan.

En la preparación del Plan de Acción Inmediata es absurdo que el tiempo que transcurre desde su preparación hasta su aprobación por el comité de los nueve de la ALPRO es tan amplio como el período que debería abarcar la ejecución del plan. En efecto, la Comisión Intersecretarial termina su preparación en junio de 1962, el 12 de septiembre se entrega al comité, y éste, después de varias visitas al país para ampliar datos, y de una sesuda e interminable revisión, entrega en agosto de 1964 un voluminoso informe con los

resultados de la evaluación.

En resumen, por un lado tenemos que el éxito del plan se basa en conseguir mayor financiamiento externo y en crear condiciones - favorables para que la inversión privada recobre el nivel relativo que tenía antes de los años sesentas. En cuanto a la estructura - de la inversión pública, tampoco se proyectan cambios importantes, pues la actividad del Estado se prevé llevarla a cabo en los sectores que desde tiempo atrás venía interviniendo.

En general, al plan se le sitúa en un terreno estático que no altera en nada la manera como venían funcionando la economía mexicana. Proponer un incremento de la inversión mediante un endeudamiento creciente es un expediente al que se puede recurrir fácilmente, sin necesidad de elaborar los planes de desarrollo. Aunque la política económica del régimen de López Mateos se desenvuelve, en términos generales, de acuerdo con la estrategia del desarrollo marcada en el plan, el gobierno reconociendo su inutilidad nunca - se interesó en llevarlo a la práctica.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-70.

Este plan se preparó durante la administración del presidente Díaz Ordaz. Se describe de manera general las secciones de introducción, metas globales, desarrollo económico, desarrollo social, sector externo, programa de inversiones públicas, e incentivos para la inversión privada. Este plan también fue preparado por la - Comisión Intersecretarial para la Fórmulación de Planes de Desarrollo Económico y Social que existía desde el sexenio anterior.

Este plan representa la continuación de esfuerzos de planificación iniciados con el Plan de Acción Inmediata. Resulta ser un tanto innecesario, ya que "del examen reciente de la economía mexicana se desprende que la estructura productiva tiende a generar -- (espontáneamente) en promedio, un crecimiento real del 6.0% al -- año", (6)

Es el colmo fijar en 6.5% el crecimiento planificado. El plan de desarrollo económico y social se diferencia del Plan de Acción Inmediata en que las proyecciones de las actividades del sector público están "apoyadas" en proyectos concretos, ya que según parece los proyectos fueron discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargarán de su ejecución.

En realidad, si este plan correspondiera a una nueva estrategia económica, si se concibiera como un instrumento destinado a elevar la tasa de crecimiento económico mediante inversiones públicas y privadas ascendentes, sostenidas en la movilización y mejor aprovechamiento de un potencial de ahorro que hoy se desperdicia lamentablemente; si el plan fuera una verdadera palanca para romper con las limitaciones que impiden o frenan el desarrollo industrial, para romper con la dependencia que hasta ahora hemos padecido respecto a los Estados Unidos, dicho plan sería sin duda un factor de primer orden en la lucha por hacer de México un país próspero y moderno. El plan de desarrollo no plantea la necesidad de llevar a

(6) Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-70). Versión mimeográfica, Secretaría de la Presidencia, México. p. 8.

cabo reformas estructurales importantes, sino más bien parece ser un instrumento para fortalecer el statu quo.

En México, ningún gobierno ha sido tan celoso defensor del -- statu quo como el de Gustavo Díaz Ordaz. En todos los mexicanos -- existe como una huella imborrable las decisiones que en nombre de "la estabilidad y el desarrollo" tomó Díaz Ordaz para solucionar -- el movimiento de 1968.

La estrategia económica de este régimen siguió siendo la de -- proporcionar mayores incentivos a la inversión privada nacional y extranjera. Además de los incentivos tradicionales (protección -- arancelaria, exenciones de impuestos, subsidios, etc.) se tiene la virtual anulación del Derecho de Huelga, debido al control oficial sobre las organizaciones sindicales, y la consiguiente congelación de los salarios, fueron piezas claves para alentar a los inversio- nistas nacionales y extranjeros.

El plan proponfa promover el desarrollo económico con estabi- lidad monetaria, creando las condiciones necesarias para que la -- economía nacional generara volúmenes cada vez mayores de ahorro in- terno.

En términos del plan, el ahorro interno aportaría más del 90% del financiamiento total, contando también como complemento con el ahorro externo. Respecto a éste (el ahorro), se tenía que desde -- años atrás los recursos captados por el sistema bancario habían -- crecido extraordinariamente, y su nivel rebasaba las necesidades --

de crédito de los inversionistas privados. Pero el gobierno en vez de gravar a los recursos ociosos, se convierte en un deudor más de los grupos financieros del país. Por medio de préstamos solicitados a la banca privada, el Estado financía una parte importante de su programa de inversiones. Aunque en gobiernos anteriores ya se había recurrido al crédito interno, en este sexenio se alcanzan niveles que nunca habían tocado, jamás la banca privada había tenido un cliente tan importante. Por otro lado, en relación a la deuda externa, ya en los períodos de Miguel Alemán, y Ruiz Cortines, ésta estaba plenamente enraizada. Por su parte el llamado servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones por créditos del exterior) es siete veces mayor en este sexenio dado que el presidente Díaz Ordaz recurrió en forma continua al crédito exterior.

Finalmente se puede decir que en este sexenio México mantuvo su crecimiento económico gracias a costosos préstamos, en otras palabras, el desarrollo de México se alcanzó en gran parte por la impetuosa subordinación al imperialismo norteamericano.

↳ Luis Echeverría, otro plan más. (1974-80)

El gobierno de Echeverría manifestó en un principio una indiferencia completa por la planificación de la Economía Nacional, hecho que se evidenció con la supresión de la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia. Quizá convencidos de la inutilidad de los planes a la mexicana, elaborados años antes, y frente a la necesidad de recuperar la base de apoyo político perdida como resultado del movimiento de 1968, parecían contentarse con atender las demandas y peticiones que, distintos grupos de la población --

planteaban y elaborar programas sectoriales y regionales. Sin embargo, a mediados del sexenio el interés por planificar renace y el gobierno de nuevo se preocupa por los problemas de largo plazo, hizo aparecer, un nuevo plan de desarrollo para el período de 1974-80.

Treinta años de preparar planes de desarrollo estériles y una crisis económica y política cada día más evidente y aguda, obligaron al gobierno a ser más cauto esta vez y no presentar un nuevo plan como la llave maestra que nos abriría las puertas del paraíso. En opinión del Lic. José López Portillo, entonces Secretario de Hacienda, decía: "lo que se tenía terminado no era un plan de desarrollo, sino, más bien, un plan para el plan". Según sus propias palabras: "la actual administración tiene, y ahora lo revisa, un plan de desarrollo económico y social. No un plan. Sería pretencioso afirmarlo, más bien lineamientos para un plan de desarrollo económico y social que cubra periodos más amplios y que incluso abarque otros regímenes administrativos". (7)

Los objetivos a alcanzar en dicho período son:

- a) Aumentar la capacidad de la economía para absorber la mano de obra y reducir el desempleo.
- b) Buscar una distribución más equitativa del ingreso nacional.
- c) Acelerar el crecimiento económico.
- d) Afianzar la independencia técnica y económica del exterior.

(7) José López Portillo. "Redefiniciones de la Política Económica". *Revista de Comercio Exterior*. México, 1974. p. 26.

PERIODOS CONSTITUCIONALES Y PLANES NACIONALES

	193 -34	1940	1946	1952	1958	1964	1970	1976	1980-82
(CALLES)	<p>LEY GENERAL DE PLANIFICACION</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
LAZARO CARDENAS (1934 - 1940)	<p>1º PLAN SEXENAL DE 1934 - 1940</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
ALVARO OBREGON (1940 - 1946)	<p>2º PLAN SEXENAL DE 1940 - 1946</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
MIGUEL ALEMAN (1946 - 1952)	<p>3º PLAN SEXENAL 1947 COMISION NACIONAL DE INVERSIONES</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
ADOLFO RUIZ-C. (1952 - 1958)	<p>4º PLAN SEXENAL 1954 COMITE DE INVERSIONES</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
LOPEZ MATEOS (1958 - 1964)	<p>PLAN DE ACCION INMEDIATA DE 1962 - 1964</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
G. DIAZ ORDAZ (1964 - 1970)	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966 - 1970</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
LUIS ECHEVERRIA A (1970 - 1976)	<p>PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE 1974 - 1980</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								
J. LOPEZ PORTILLO (1976 - 1982)	<p>PLAN GLOBAL DE DESARROLLO DE 1980 - 1982</p> <hr style="width: 10%; margin: 0 auto;"/>								

Cuantitativamente se pretendía obtener, en términos reales, una tasa anual de crecimiento del producto nacional de 8%, y respecto a "lograr una distribución del ingreso más equitativa", sorprende que los planeadores hagan abstracción total de la inflación, fenómeno que cualquier hombre común y corriente sabe que aumentan los ingresos de los capitalistas en detrimento de los salarios de los trabajadores.

Como ha sido característico los intentos de planificación anteriores, al presente proyecto de plan han sido preparados ya no digamos sin la participación popular, sino ni siquiera con la participación de los funcionarios de los organismos oficiales que supuestamente se encargarían de su ejecución. La participación del pueblo, se pretende satisfacer con las consultas a la Comisión Nacional Tripartita, organismo creado en 1971, formado por los funcionarios del Estado, los grandes empresarios privados y los líderes obreros.

La participación popular, necesaria en todo proceso serio de planificación, lejos de descansar en la participación activa de los trabajadores, profesionales, y técnicos, es suplantada por las sesiones pseudo-democráticas de la tripartita, donde periódicamente se ven las caras, los Fideles, los Legorretas, los principales funcionarios del Estado, etc.

Como en los planes anteriores, de la misma manera, el programa general de desarrollo no guarda ninguna conexión con la políti-

ca económica y social que el gobierno realmente práctica.

La política económica del régimen de Echeverría no tuvo nada de nueva. En buena medida, el gobierno mexicano ha continuado aplicando mecánicamente la vieja e inoperante política económica keynesiana. Una política que no ve los problemas a largo plazo y que no toma en cuenta la estructura económica como causa última de todo el desequilibrio. La política de los últimos años ha sido, fundamentalmente una política de corto plazo que solamente se adapta a las sacudidas que sufre el sistema capitalista mundial y, en particular, la metrópoli norteamericana.

Cuando la economía ha demostrado signos de debilitamiento, -- la política económica ha consistido en estimular el crecimiento -- económico con instrumentos monetarios y fiscales, francamente inflacionarios. Por el contrario, cuando la inflación ha alcanzado niveles peligrosos, en lo económico y lo político, se ha tratado de contenerla con medidas opuestas: la aplicación de medidas contractionistas, como la disminución de gastos públicos, y la reducción del crédito. Así tenemos que en el sexenio de Echeverría la política económica no resolvió los desequilibrios que quería resolver, por el contrario ha agudizado más la dependencia hacia el imperialismo yanqui y la inflación ha hecho que, el crecimiento de las -- fuerzas productivas descansen sobre la miseria creciente del pueblo trabajador; respecto a la idea del endeudamiento exterior y realizar el gasto público con recursos internos, no hay duda de que este gobierno ha estado interesado en aumentar los ingresos públicos a través de dos tipos de instrumentos. Por un lado, se elevaron --

las tarifas y precios de los servicios y productos del sector público (incremento a las tarifas eléctricas, telefónicas y servicio de agua, aumento al precio de la gasolina, etc.) y por el otro, se incrementaron los impuestos al consumo de (azúcar, cerveza, artículos de lujo, aumento del impuesto de uso y tenencia de automóvil). De la misma manera, la mayoría de las modificaciones en la política fiscal, las llamadas "adecuaciones" han sido no sólo abiertamente inflacionarias, sino también, regresivas; es decir, han contribuido a aumentar la concentración del ingreso y los sectores afectados han sido, principalmente, los asalariados de bajos ingresos y los distintos estratos de la clase media.

Es evidente que una política económica, que no puede controlar nada, más allá de sus posibilidades le resulta imposible llevar a cabo cualquier intento de planificación. El plan 1974-80, el -- tiempo lo ha demostrado ha sido simplemente un adorno más, otro -- plan sólo en el papel, sin ninguna conexión en la vida económica - y social de nuestro país.

En forma muy general he presentado lo que ha sido el desarrollo de la planificación en México, en cada uno de los regímenes de gobierno, junto con los propósitos generales de cada uno de ellos.

Llegando a este punto es necesario plantear una aproximación al problema de la planificación en México.

Ya se ha tratado en lo anterior de establecer ciertas relaciones de condicionamiento entre el modelo de desarrollo a nivel gene

ral de cualquier formación o específicamente alguna -y el fenómeno de la planificación-, a través de una identificación de los elementos que rigen la racionalidad de su comportamiento, se ha mostrado, en cuanto ha sido posible, las posibilidades y limitaciones de la planificación.

Para analizar el resultado de la planificación parece evidente tener que considerar las características de racionalidad en que se desenvuelve el sistema económico. Por ello partiendo del fenómeno concreto he tratado de apuntar la acción de las diferentes fuerzas sociales; sin embargo, el análisis y crítica que se le puede hacer a la planificación como tal; en un sistema económico como el nuestro, capitalista dependiente, debe tener en cuenta que su papel pasa por no ser esencial a los efectos del funcionamiento de la propia sociedad. Esto de ser esencial se muestra en contraste y por ejemplo en una formación socialista, donde en forma necesaria la planificación actúa como ley de funcionamiento que sustituye el mecanismo de mercado. Pero tal situación no es la que corresponde a los países capitalistas dependientes. Tampoco puede pensarse en el papel que jugaría la planificación en estos países, como actividad capaz de poder proceder por sí misma a la superación de las condiciones de subdesarrollo y a la producción de un cambio social. Sería atribuirle a la planificación propiedades que está lejos de poseer y se estaría transfigurando la lucha política social en términos de una actividad como la planificación. Para el caso de México, establecer este patrón de análisis nos llevaría a una negación rotunda del papel que ha jugado la planificación y a no visualizar el papel que puede cumplir en el futuro. Creo que este jul-

cio debe decirse, aún cuando en el presente trabajo me ocupe solamente de la función que ha jugado la planificación, en términos de las ventajas, desventajas, obstáculos, posibilidades y limitaciones que tiene, a partir de unos elementos de racionalidad ya considerados anteriormente.

Las limitaciones en que se ve envuelta la planificación en el país, tiene que ver con un condicionamiento externo así como en deficiencias propias. Desde un punto de vista político global, la primera restricción está en la ausencia de una estrategia de desarrollo que rijan la dirección de la misma planificación. Claro está que esta afirmación debe de ser matizada, parece imposible que no exista un proyecto en el país ya que desde el año de 1917, con la Constitución de 1917 se tiene un proyecto de país de manera implícita y esto resulta más evidente desde la década de los 30's en adelante, ya que en este lapso existen proyectos no sólo por parte de los diferentes grupos de presión, sino definiendo de manera explícita o implícita por los mecanismos de gobierno. No se cuestiona el tipo de sociedad. Se avala la necesidad de un modelo sustitutivo de crecimiento en donde formalmente se tiende a la disminución de la dependencia extranjera. La necesidad de incorporar grupos de menores ingresos a la distribución del producto nacional y a su mejoramiento en las condiciones de vida, resulta como premisa permanente, aunque indudablemente tales aspiraciones se encuentran directamente vinculadas a las posibilidades que las características del propio modelo sustitutivo permite en condiciones de dependencia.

Para Carlos Matus, ... "la planificación se consolida y vitali

za durante los períodos en que se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones: 1) que los grupos sociales que poseen o asumen el poder definan una estrategia de desarrollo a un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente; 2) que esa estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada; 3) que esa estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permite superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntura motriz, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación; 4) que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente a la administración del Estado al mismo tiempo que se disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se dispone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su posibilidad y la riqueza de las categorías de análisis sobre su eficacia..."(8)

Según esta forma de ver las cosas la limitación para México acerca de la ausencia de una estrategia de desarrollo no existiría en parte. Claro que refiriéndose a que las cuatro condiciones se verifiquen en forma simultánea. Esta cuestión parece cumplirse sólo en el Primer Plan Sexenal con Lázaro Cárdenas. Sin embargo, a

(8) *Op. Cit.* pp. 61 y 62.

pesar de la presentación de ciertas orientaciones por lo grupos -- que asumen el poder, posteriormente la estrategia no viene presentada tan clara y explícita como lo fue en el Primer Plan. Estas -- diferencias en cada uno de los períodos son producto , creo yo, de la cada vez mayor articulación entre los grupos que asumen el poder y aquellos que realmente lo detentan en realidad. Podría afirmarse que la estrategia de desarrollo que se va presentando en el país por parte de los grupos en el poder cada día toma un papel -- más definido. Se va delineando cada vez mejor el papel que han de cumplir los diferentes grupos en torno a la estrategia y a los diferentes proyectos.

Una segunda gran limitación para la planificación se refiere a la falta de sanción legal que tiene el plan. Institucionalmente resulta condicionante para la Administración Pública aún cuando -- no totalmente vinculante. Esta superación de la limitación se ve mediada hoy, entre otras cosas por el poder del Ejecutivo de hacer uso de ciertos preceptos constitucionales, La Ley Orgánica de la -- Administración Pública Federal, Leyes, Reglamentos y Acuerdos que -- se toman en materia de planificación en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, falta de aprobación por parte del pueblo en general, por la incoherencia entre los planteamientos de orden cualitativo expresados en el plan y las políticas y medidas que operan a corto plazo. Adicionalmente habría que contar con la relación plan-realidad, la cual pasa por considerar el problema de la viabilidad física, social y política del planteamiento realizado en el plan. Sucede que cuando se pasa a la etapa de ejecución de los planes, es cuando mejor se visualizan verdaderos problemas

e intereses de las fuerzas sociales que operan a nivel nacional. - Del plano de lo posible se pasa a la realidad como producto o resultante de la acción de todos los grupos. En relación a la planificación se puede observar como operan las condiciones reales Incluidas como tercera y cuarta condición del planteamiento realizado por C. Matus.

Un tercer tipo de limitación o deficiencia interna es la que se denomina de carácter técnico, donde pueden observarse elementos tales como: falta de capacitación en el personal que trabaja en - las diferentes unidades de planificación, la ausencia de una seria reflexión metodológica, la excesiva preocupación por el corto plazo, la ausencia de diagnósticos globales y de cierta profundidad, las fallas en la fijación de metas. Matus llama a este tipo de -- factores que actúan como obstáculos a la planificación, causas apa- rentes y las enumera así: falta de operatividad, la no inclusión de planes operativos anuales, la rigidez en la administración pú- blica, poca adecuación de los sistemas estadísticos a las necesida- des de programación, incertidumbre en el exterior. Estas limita- ciones no corresponden exactamente a lo que son las restricciones técnicas pero muestran en sentido global, así como las limitaciones técnicas, obstáculos de carácter fundamental.

Finalmente como cuarto tipo de limitación hay que mencionar - lo que se refiere al ámbito social. Regresando un poco al punto - inicial, al tener que considerar la esencialidad (o no esencial-- dad) de la planificación en la formación social capitalista depen- diente. Evidentemente que ella, (la planificación) no actúa como

mecanismo que excluye la acción de la ley del mercado, la racionalidad en que se fundamenta la estructura social no corresponde con esa necesidad. Sin embargo, debe notarse como el Estado adquiere cada vez mayor importancia en el rol creciente que viene desempeñando en el ámbito productivo.

Si aún la planificación no ha sido considerada como método de gobierno, y no existe una verdadera participación en la formulación y ejecución de los planes, esto no descarta la eventual posibilidad de una mayor incorporación de ciertos grupos al proceso de la planificación. Si en esencia no se requiere de la planificación, esto no impide un mayor ajuste de su parte al introducir nuevos elementos de racionalidad técnica en la toma de decisiones en el gobierno.

2.4 El Plan Global de Desarrollo 1980-82

"Sistema Nacional de Planeación".

Si se examina la metodología del Sistema Nacional de Planeación, hay que tener en cuenta que en algunos puntos ésta no fue más que "la imagen objetivo en la que se apoya el Sistema Nacional de Planeación". Dicho de otra manera hay que examinar no tanto lo que es el sistema y la metodología de planeación, sino más bien lo que intentó ser.

Esta situación no es, producto de la casualidad sino, más bien resultado del condicionamiento ideológico de la planificación en México. La concepción de la planificación como "un esfuerzo siste

mático de coherencia entre la acción (del Estado), su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos; para buscar el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria" esfuerzo que "permitiría analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales que expresan y traducen los principios de la filosofía política emanados de las aspiraciones del pueblo de México, de la Constitución Política y del Ideario del Ejecutivo Federal"⁽⁹⁾ se refleja ante todo un hecho: la filosofía política y el modelo de país (proyecto económico y social) con los que se trata de hacer coherente la acción del Estado que constituyen elementos ideológicos a los que va a quedar sometida la planificación.

Los propios ideólogos oficiales reconocen que "las condiciones políticas, económicas y sociales en que se institucionaliza -- la planificación, imprimen a ésta --desde el inicio de la administración de López Portillo--, el carácter de respuesta a las necesidades de refuncionalización del Estado, vía transformación y eficiencia de las estructuras administrativas y desarrollo de los mecanismos de coordinación y concertación de políticas y acciones -- dentro del sector público federal, con los gobiernos de los estados y municipios y en representantes de los sectores privado y social".

Las ideologías no prueban su acierto simplemente por pertene-

(9) Todas las citas anteriores son tomadas del "Plan Global de Desarrollo". Secretaría de Programación y Presupuesto, México -- 1980. p. 10 y siguientes.

cer a tal o cual clase social, sino, exclusivamente por los resultados de su aplicación para la transformación de la realidad en el trabajo concluido. A este respecto, cabría preguntarse: ¿qué queda en pie de la filosofía política y el modelo de país, ante la actual crisis económica? ¿dónde está el México ideal, en el que se han alcanzado los objetivos de la soberanía nacional, cada vez más comprometida ante el embate de las agresivas políticas del imperialismo estadounidense que sólo se ocupa de salir lo mejor posible de la actual crisis? ¿dónde está la cobertura universal de los mínimos de bienestar, en medio de un desempleo creciente; del aumento incontrolable de los precios de artículos alimenticios de consumo básico; de ineficiencia y corrupción en los servicios que proporciona el Estado y el alza desmedida y, finalmente, de la contracción de los servicios públicos? ¿qué resultados se observan en la "redistribución del ingreso" ante la manifiesta concentración de una parte cada vez mayor de la renta en un grupo cada vez menor de la población, que no hace sino expresar la alta centralización del capital por la acción de los grupos financieros?. Por último, ¿por qué, ni siquiera los indicadores del Producto Interno Bruto, tan magistralmente construido para velar las deformaciones estructurales del aparato productivo, han salido airosoas?.

Lo que pretendo señalar una vez más es que los resultados que a la vista no expresan el fracaso de la planificación, sino más bien la forma en que se le ha utilizado para validar e imponer un proyecto, económico, político y social idealista, y por lo mismo irreal, como condición para justificar y mantener la explotación. A esta tarea se ha visto encarada la planificación y su desarrollo

metodológico.

El documento del Sistema Nacional de Planeación define la metodología como un "Sistema Metodológico Matricial, en cuatro niveles", éstos son:

- a) Un primer nivel; de congruencia global, se refiere a la vinculación entre las políticas globales (económica, social, interior y exterior) y las estrategias, para precisar objetivos y prioridades sectoriales, intersectoriales y regionales.
- b) Un segundo nivel se introduce el criterio espacial de acuerdo a los distintos elementos de política regional adoptados por la Administración Pública. Con estos elementos, se busca sistematizar la acción espacial de los programas sectoriales a partir de un sistema y una base territorial únicos.
- c) El tercer nivel, de congruencia sectorial, consiste en la desagregación de los programas sectoriales en metas, acciones, recursos e instrumentos, ubicados en el tiempo y el espacio, cuantificando su costo, mostrando los cruces intra e intersectoriales y haciendo explícita su dimensión regional.
- d) El cuarto nivel, de criterios de instrumentación, introduce los criterios de eficacia; eficiencia y congruencia.

En resumen, el objetivo de la metodología consiste, principalmente, en conciliar, armonizar y hacer compatibles las acciones de los diferentes órganos de la administración pública, las necesidades de coordinación con las entidades federativas, de inducción a través del manejo de la política económica y social, y de concertación con los sectores social y privado.

En mi opinión, la metodología del Sistema Nacional de Planeación tiene la virtud de identificar algunos problemas medulares de la planificación particularmente en lo que se refiere al proceso de determinación de fines, así como de mostrar, si se le observa objetivamente, la imposibilidad de conciliar los intereses de la larga lista de involucrados en el desarrollo nacional, sobre todo en una fase de crisis de la economía.

A mediados de 1980, cuando el incremento de las exportaciones petroleras amplió los recursos del Estado para financiar el proyecto de bienestar social, los órganos oficiales expusieron los avances logrados: "disponemos ya de los procedimientos de programación que sin duda nos permitirán avanzar más rápida y adecuadamente, enriqueciendo, mediante la alianza, la sistematización de la participación concertada con el Gobierno y los sectores social y privado", ...y agregaban..."la utilidad de la programación depende de el grado de compromiso que se haya alcanzado con quienes directa o indirectamente están involucrados en la ejecución de las políticas, el manejo de los instrumentos, la realización de las metas y el reparto de los beneficios; y ha de ser una suma deliberada y una concertación dividida de todos los sectores y de todos los factores que ponga de relieve nuestro rotundo rechazo a ser presa inerte del juego ciego de las presiones socioeconómicas y patentice nuestra vocación para gobernarnos y gobernar los acontecimientos".

No se trata aquí de enjuiciar la certeza de los anuncios oficiales; en todo caso, la propia realidad se ha hecho cargo de ello.

Así la planificación nacional ha debido hacer un largo rodeo de experimentación "a la mexicana" para llegar a la misma conclusión que hace 19 años se externó en ocasión del examen de las experiencias en otras naciones de latinoamérica.

Ahora cuando se inicia una nueva etapa, y se esboza a la planificación tras el manto adjetivado de la democracia y la participación comunitaria, que tímidamente se expresan en el institucional proceso de consulta popular, se hacen presentes con singular verdad las palabras de Paul Baran: "Está en la esencia misma de la planificación total con vistas al desarrollo económico (lo que la vuelve de hecho indispensable) que el modo de repartición y de utilización de los recursos que ella debe imponer para alcanzar sus objetivos sean necesariamente distintos del modo existente en el estatu quo. Y como el modo existente de repartición y utilización de los recursos corresponde, al menos aproximadamente, a los intereses de la clase dominante, es inevitable que todo esfuerzo serio de planificación provoque un conflicto agudo con esta clase dominante y sus aliados interiores y exteriores". (10)

1. La Comisión del plan, cuando es un gobierno capitalista quien la crea, es controlada como el mismo gobierno por los intereses dominantes, sus actividades se convierten en una parodia, y su existencia sirve para mantener en la población la ilusión de -- que "se está haciendo algo constructivo" para el desarrollo económico.

(10) Mimeo. Apuntes de clases, Maestría en Sociología de la Medicina, "Condiciones Económicas, Políticas e Ideológicas de la -- planificación". México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 1982.

2. La Comisión del plan, instituida por un gobierno reformista que permanece en mayor o menor medida insensible a las influencias presiones y corruptelas de los grandes intereses, está compuesta de reformadores honestos que creen en la independencia y la omnipotencia del Estado en la sociedad capitalista y que se proponen realizar cambios profundos en la economía nacional: en este caso, la Comisión se enfrenta necesariamente a la resistencia obstinada y al sabotaje de la clase dirigente. Ella obtiene pocos resultados, si llega a obtenerlos y se hunde en un estado de frustración y de impotencia cuyo resultado es desacreditar la noción misma de la planificación ante los ojos de gran parte de la población.

3. El plan se convierte en el grito de guerra de un amplio movimiento popular que se bate sin tregua contra los beneficiarios -- atrincherados del régimen antiguo; aparece entonces como el principio fundamental de organización de la economía por una revolución social victoriosa que se propone destruir la antigua clase dirigente al mismo tiempo que la propiedad privada de los medios de producción sobre la cual reposa la existencia misma de tal clase.

III. PRINCIPIOS TEORICOS DE LA PLANIFICACION.

LA RACIONALIDAD DE ALGUNOS SUPUESTOS.

Presentar el tema siguiente a través del título enunciado produce una enorme inquietud dada la complejidad y el estado de conocimiento sobre el mismo. Intentaré en lo que sigue presentar algunos elementos que a mi criterio permitan delinear algunos principios teórico-metodológicos de carácter general en cuanto a la planificación.

Esta por demás decirlo pero en páginas anteriores este problema ya ha comenzado a ser considerado. El hecho de establecer las relaciones entre cambio social y planificación. El presentar algunos elementos de racionalidad en los países capitalistas desarrollados y subdesarrollados, ya permiten comenzar a fundamentar los elementos de carácter socioeconómico que tienen que ver con la idea de planificación. Tales elementos vienen a conformar un marco de aproximación al problema de la planificación.

Ubicada la racionalidad en el contexto de una formación social específica se puede observar a la planificación como ley del funcionamiento de la sociedad al relacionarla con la ley del mercado como mecanismo de estabilización del sistema económico. También se puede ubicar a la planificación en el ámbito de las ciencias sociales, y aunque sea de pasada se ha visto como algunos elementos provenientes de la teoría económica y ciertas interpretaciones en el campo sociológico influyen en su concepción de lo que ha sido la planificación históricamente.

Hasta ahora he presentado a la planificación solo desde una perspectiva histórica-concreta, por ello se han analizado elementos de racionalidad global y específicos que rigen en diferentes formaciones sociales y como ellas inciden en la planificación. En lo que sigue se tratarán los supuestos que tienen un carácter teórico-formal, revisando algunos elementos cuyas implicaciones residen en el ámbito tanto teórico como metodológico.

Primero se recogen algunos planteamientos en torno a la idea de racionalidad que ayuden al esquema de formulación de una teoría de la planificación, y para finalizar se presentan y comentan algunos supuestos que han regido la idea de la planificación y la formulación de planes.

3.1 La idea de racionalidad en la planificación.

Al considerar en las páginas anteriores la relación que ha existido, entre desarrollo y planificación; necesariamente se ha presentado el sentido que tiene el concepto de racionalidad cuando viene entendido como el modo de organización y cambio de una sociedad. En seguida se revisará el mismo concepto de racionalidad, pero bajo su connotación teórico-formal.

Cuando se habla del comportamiento racional en relación a una actividad, en este caso hay que pensar en la planificación, se tiene que definir su contenido específico; porque de lo contrario el análisis del comportamiento racional y la indagación teórica, sobre las condiciones y posibilidades de alcanzar un objetivo cualquiera, y el tener en cuenta un conjunto de restricciones, podría conducir

nos al peligro de una formalismo vacío. En este sentido al querer revisar el contenido del concepto de racionalidad, nos encontramos con establecer el problema de relaciones entre una teoría formal - acerca del comportamiento racional y la teoría de la planificación, lo cual de hecho se está tratando de analizar. (1)

Y es que tener que relacionar la teoría formal del comportamiento racional con la teoría de la economía política como nos lo presenta Godelier se repite para el caso de la planificación precisamente cuando a ésta se le entiende como metodología para escoger entre alternativas de acuerdo a ciertos fines y el uso de determinados medios. Desde este punto de vista se confundiría la concepción praxeológica que orienta a la planificación con la teoría del comportamiento racional, que dada la definición acerca de la misma actividad de planificación desde un punto de vista social, nos conduciría a interpretarla como una lógica de la acción. Y es que el repetirse el razonamiento anteriormente citado refleja simplemente la definición del campo en que nos movemos y el uso que se hace de conceptos como racionalidad y planificación. Por ahora -- continuare observando las implicaciones de la idea de racionalidad.

La racionalidad supone una relación de eficacia entre medios y fines, entre el instrumento y el objetivo, y el objeto y el hombre. Esto, de situar al hombre entre lo deseable y las restricciones es lo que conduce a diferenciar un tipo de razón que vincula -

(1) Un ejemplo interesante lo muestra M. Godelier al relacionar la teoría del comportamiento racional con la teoría de la economía política. Ver a Maurice Godelier. "Racionalidad e irracionalidad de la economía". Ed. Siglo XXI, México, 1976.

al hombre y los objetivos, razón humana la cual al venir proyectada en sus extremos, daría la idea de una utopía pura. En cambio - el relacionar instrumentos y objetivos, campo donde viene a operar la realidad concreta, se debe de tomar en cuenta más que el deseo las posibilidades de realización; pudiéndose denominar esta relación entre cosas, razón técnica, la cual opera en diferentes ámbitos: en lo económico, lo político y lo social.

En la relación que se establece entre la idea de racionalidad y el eje temporal no totalmente definido, es decir todo lo que está detrás de la cadena situación inicial y la utopía pura, plantea al individuo y al resto de los niveles de organización social la búsqueda de su propio destino, al estar en la utopía pura la dimensión temporal se hace obscura y la operación de las leyes de funcionamiento social se diluyen en el resultado de la idea utópica.

Por otro lado, en cambio, a medida que nos acercamos al punto inicial, a la realidad tal cual es, comienzan a operar los factores restrictivos, las leyes de funcionamiento real, o su racionalidad en el sistema, que hacen aterrizar la razón humana. Se requiere entonces de una razón técnica que ayude a comprender las limitaciones, que vaya a transformar lo deseable en posible y esto último en realizable.

El querer fijar como válida únicamente la dirección de la utopía pura a la situación inicial o viceversa, conduce a menospreciar la riqueza obtenible con un proceso de aproximaciones sucesivas. - Si por un lado se partiese sólo de la utopía pura y a través de un

camino completamente deductivo pretendiendo llegar como meta a la situación inicial, se correría el enorme riesgo de caer en supuestas situaciones voluntaristas, que si bien darían extraordinaria riqueza a las soluciones posibles, nos abrirían los ojos en cuanto a posiciones que resultarían impensables si solo se arrancara de la situación inicial. Es bueno decirlo que esta forma de ver las cosas requiere de un extraordinario esfuerzo de trabajo, y el ver la dirección del proceso solamente así hace peligrar la posibilidad de ser realistas y proponer estrategias viables.

Un análisis que se inicie a partir de la situación inicial, -tomando en cuenta evidentemente el peso del legado histórico- podría resultar con pocas frustraciones. No sólo por la dificultad de comprensión que presentan las actividades humanas, sino también por la referencia que permite una visión utópica de la realidad -- que ayude a orientar los posibles cambios y acciones.

El camino y dirección del proceso de definición del futuro parece requerir de ambas aproximaciones desde la situación inicial a la utopía y viceversa. Iniciar la acción solo a partir de la situación inicial es como comenzar con "pies de plomo" fundamentando las posibilidades en una realidad, que a pesar de la concepción con -- que se mire, tiende a mostrar irrefutablemente su estado. Por ello cuando se piensa en el proceso de planificación aparece el diagnóstico como una de las fases básicas. Luego vendrá inmediatamente, la definición de carácter utópico, normativo que va a permitir la orientación de la situación inicial.

3.2 La planificación como metodología.

Tomando como referencia la definición que da Galván Escobedo⁽²⁾ "la planificación es una técnica o proceso con el cual se llega a la determinación de lo que se desea emprender, para lograr -- una meta deseada", se podría agregar que es una metodología para escoger entre diversas alternativas, dada la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos. Esta concepción fundamentada en los aspectos metodológicos es producto de lo que se denomina razón técnica, en donde de manera clara aparecen las relaciones entre medios y fines. Pertenece esta definición al ámbito de la ciencia aplicada, de la praxeología, a la teoría de las decisiones y puede operar a diferentes niveles de agregación: el individuo, los grupos, la sociedad. Ya se pensaba que no es común relacionar la teoría del comportamiento racional con una concepción, en este caso la planificación, que tuviera un carácter praxeológico.

Se entiende a la economía política como la teoría formal de la acción orientada a un fin⁽³⁾ (definición de Economía Política que da Maurice Godelier, "Ciencia que estudia el comportamiento humano en cuanto relación entre finalidades y medios escasos que tienen usos alternativos". Aquí aparecería la planificación como parte de esa ciencia cuyo objetivo es meramente metodológico. La validez de este planteamiento sería general fuera de cualquier contexto histórico específico, dejando de lado las restricciones o posi-

(2) Galván Escobedo, "Tratado General de Administración".

(3) Ibidem. M. Godelier. ya citado . p. 13.

bilidades que una sociedad determinada imponga a la misma planificación, no quiere decir que la planificación como tal no tenga un sentido metodológico, sólo que al definirla de esta manera el resto de las cuestiones, aún considerándolas en el contexto de una -- economía política como se mencionó antes, quedarían fuera de su ámbito. La planificación sería parte de esa teoría formal de la acción, supeditada al contenido de la utopía concreta de la formación social que se esté considerando. Visto así entonces adquiere un carácter valorativamente neutro dada su orientación y puede servir en cualquier sistema económico y en cualquier fase de su desarrollo. Desde este punto de vista ello sería así, cuando se acepta la definición metodológica, en cambio considerando los aspectos históricos se negaría esa neutralidad en su contenido. En una situación concreta, ya sea considerando a una sociedad socialista, o capitalista desarrollada, o subdesarrollada, la planificación entendida solamente como mera metodología va a tener un carácter diferente, es el sello refrendado por el papel que juega en la sociedad, ya que va a servir a determinados fines así sean estos de cambio, transformación o preservación, y en esto viene a adquirir una calificación en su valoración.

No se trata aquí de discutir el carácter neutral de la planificación dada una definición, sino señalar que este tipo de definición sobre planificación no corresponde con la realidad, se trata de señalar que al observar el contenido y el marco donde se mueve la planificación se deja de lado consideraciones de carácter metodológico, como muestra de esto hay que señalar el uso que se le da a la planificación en el contexto de los países socialistas, en --

donde a partir de un modelo de desarrollo diferente los aspectos metodológicos de la planificación van a adquirir una importancia adecuada a sus propósitos.

En relación a la idea de planificación ya no comprendida como metodología sino más bien en su contexto social, es como se ha tratado de ver en este trabajo, al considerar a la planificación en diferentes sistemas sociales. La planificación así puede ser entendida como un instrumento de gobierno, como una ley de funcionamiento del sistema social, o como una actividad que forma parte del proceso social en general.

3.3 El proceso de la planificación.

La ubicación de la idea de planificación como proceso se tiene que estudiar en el contexto del desarrollo de sociedades específicas, tratando de comprender o intentándolo al menos, la racionalidad de tales formaciones sociales observando las posibilidades y limitaciones de la actividad planificadora y los supuestos que en ella operan. En el desarrollo de este trabajo no solo se ha podido observar el marco en que se desenvuelve la planificación, sino el sentido que por sí misma tiene.

La planificación es arte y es ciencia, es arte en cuanto requiere de un esfuerzo de diseño que se separa de leyes conocidas para adelantarse en la dimensión del futuro, y es ciencia en cuanto va apelar a todo conocimiento provisional que tiene que ser sustituido por nuevas ideas.

Vista así la planificación adquiere su máxima importancia, al ser un instrumento de gobierno que permite la orientación del desarrollo y sin perder su validez metodológica da contenido al propósito de satisfacer necesidades sociales. Va operar como un mecanismo que ordena, jerarquiza tales necesidades, las combina tanto social como física y temporalmente.

En este sentido se define no sólo el grado, la calidad, el nivel de satisfacción de necesidades de los diferentes grupos sociales, en donde es necesario utilizar adecuadamente los recursos para la obtención de tales objetivos.

Aquí al hablar de recursos interesa sobre todo el conocimiento como tal, porque el proceso de planificación supone también elementos de carácter teórico-formal, que van a vincular no sólo a la forma de conocer la realidad o la posición y enfoque que se tenga para interpretar dicha realidad, también a la vida que se utilice, al método para comprenderla y así poder plantear los elementos de contenido que dan a la planificación su ubicación en un contexto social determinado o sea su ligazón con la problemática del desarrollo y la orientación que este tenga.

Al intentar observar los elementos que operan como supuestos desde un punto de vista teórico y metodológico, se comienza a entender el proceso de la planificación que debe necesariamente tenerse en cuenta. Se debe analizar también la forma de obtención del conocimiento.

3.4 Presentación de los supuestos teórico-metodológicos.

Siguiendo el planteamiento de Carlos Matus, trataré de presentar las ideas básicas propuestas y en la medida de lo posible realizar algún comentario.⁽⁴⁾

Los supuestos identificados permiten no sólo observar la correspondencia con el sistema socioeconómico donde opera la planificación, sino que también se puede entender el propio desarrollo de la planificación. Es así como a partir de un resultado en la exploración teórica podrá regresarse al análisis de la práctica real de la actividad para volver luego, a través de un proceso de aproximaciones sucesivas, al campo de lo teórico.

En base a este planteamiento se considera de suma importancia el trabajo que puede realizarse en tal dirección. A fin de cuentas, la planificación como actividad, los planificadores como algunos actores y el plan como uno de los resultados obtenidos van a estar sumergidos en los supuestos bajo los cuales operan.

3.4.1 El supuesto de adecuación o correspondencia.

Este supuesto va a indicar que es posible representar la realidad, y que aún cuando ésta tiene su propio devenir y movimiento, el hombre es capaz de aprehenderla. Para ello utiliza ideas, pensamientos que de alguna manera deduce de la realidad y que por lo tanto debe de tener un modo de conocer que le permita acercarse a

(4) La presentación de los supuestos ha sido tomada de C. Matus, "Estrategia y Plan", Cap. II. Los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación. pp. 70-100, México, Ed. Siglo XXI.

ella.

En este supuesto no se plantea tanto el problema del método, pero sí que exista tal relación de correspondencia o adecuación y es que ésta ya lleva una dirección, se adecuan las ideas al plano de lo material, en donde deben de responder a las exigencias de dicho plano.

Carlos Matus califica el tipo de relación de adecuación, y menciona que no es mecánica sino que es dinámica y creadora. ¿Significa esto que es de carácter "dialéctico"? Dentro de la relación de correspondencia, al tratar de ver como se encuentra conformada la propia realidad como también las ideas, se habla de estructuras paralelas --estructuras reales y analíticas, hechos materiales y categorías de análisis-- además, dicho paralelismo se viene a establecer en una composición de ambos planos. La pregunta que se plantea respecto a este supuesto es, bajo cual concepción se fundamenta dicha composición desde un punto de vista estructuralista o bajo un ángulo dialéctico, y es que una respuesta ayudaría bastante en la percepción de la correspondencia.

Se presenta el supuesto de adecuación o correspondencia como elemento particular en la planificación, sin embargo, parecería -- que este tiene un carácter de validez mayor. Ya que la comprensión de cualquier hecho social, en cualquier rama de las ciencias sociales va a pasar por este planteamiento. ¿Qué es lo específico en cuanto a la planificación?. Si es como lo menciona Matus ... "en rigor pretende ser un método para actuar sobre la realidad"... se-

rfa difícil aquí delimitar el campo de la planificación. Y parece rfa que su objeto es general, al referirse a la problemática de -- transformar la realidad social, requiere capturar aquellos elementos esenciales para dicha transformación, los cuales de ser fundamentales van a tener tal grado de determinación sobre el resto de la actividad social, que terminan por ser sino estrictamente globales, esenciales.

El supuesto de correspondencia, implica una serie de problemas que caen, quierase o no, en el campo de lo epistemológico al - plantear problemas en el proceso de conocer y los resultados del - conocimiento.

3.4.2 El supuesto de totalidad analítica.

Este supuesto plantea que sí es posible captar la totalidad - de la realidad, e implícitamente presenta la categoría de totalidad en el ámbito de la dialéctica. Matus establece una diferencia -- entre totalidad analítica y totalidad operativa ... "si la comprensión de un problema exige abarcar el conjunto, - la totalidad analítica- de la situación, la acción, en cambio es siempre un acto selectivo que apunta a las partes estratégicas del todo y descansa sobre el supuesto de -totalidad operativa:..."⁽⁵⁾

En una primera instancia el hecho de que la comprensión de un problema deba abarcar el conjunto, no implica que cubra el todo en

(5) *Ibidem.* p. 79

cada una de sus partes, lo importante reside en poder comprender - lo esencial y que trascienda en el todo, que lo caracterice y por lo tanto lo incluya o lo identifique. En una segunda instancia, - se plantea que con esta separación entre la totalidad analítica y la operativa, un gran problema que repercute, en el ámbito de la -- planificación como es el que se refiere a la lógica de la deduc-- ción y la lógica de la acción.

En cuanto a la lógica de la deducción, se plantea todo el pro- blema de conocer, en donde la totalidad como categoría de captación de lo real, también tiene que ver con la posibilidad de conocerla en forma concreta, como síntesis de muchas determinaciones. El he- cho de que pudiera resultar la categoría de totalidad como formal, cuando se trata por extensión de diferentes sectores económicos y sociales a ser incluidos en un plan, se presenta una duda que no - debería existir, si en vez de totalidad analítica, se hablara sim- plemente de totalidad pero si bien es cierto no puede considerarse mecánicamente la totalidad (cualquiera que sea) como la suma de -- las partes, en otro sentido se debe permitir captar la esencia de dicha realidad de modo que exprese el todo. Pueden existir partes no significativas que no agregen nada en la captación fundamental de la realidad. C. Matus aclara que debe pasarse de la totalidad formal a la analítica, cuando han de captarse los rasgos esencia-- les.

Con todo esto se plantea la necesidad de realizar un buen diag- nóstico, con análisis amplios para abordar con mayor profundidad - aquellos sectores y actividades estratégicas, para modificar la sí

tuación existente. Así el diagnóstico, presenta un problema importante en donde actúan con entera libertad las diferentes concepciones funcionalistas, estructuralistas y dialécticas.

Por lo que se refiere a la segunda parte de las implicaciones de este supuesto, aún de manera breve, hay que mencionar lo que se relaciona con la lógica de la acción ya que se refiere sobre todo al futuro, o tiene mayor importancia hacia adelante. Aquí en relación al proceso de planificación y de elaboración de planes adquiere importancia la etapa de formulación y por lo tanto la concepción de estrategias y el diseño del proyecto. Problema cuya situación viene a movilizar todos los recursos de métodos conocidos y a plantear la posibilidad de predicción y toma de decisiones como objetivos centrales de la planificación.

3.4.3 El supuesto de equilibrio.

Señala C. Matus que ... "el desequilibrio es el rasgo predominante de la evolución real; por lo tanto, el supuesto de equilibrio que fundamenta el modelo normativo del futuro constituye la característica más controvertida del orden consiente que la planificación se propone imponer..."⁽⁶⁾

Este planteamiento a un nivel más general y a un nivel específico, como categoría de análisis de la realidad tiene que ver con el principio de las contradicciones. Estas existen en la realidad

(6) *Ibidem*, C. Matus. pp. 74-75

y muestran su comportamiento.

El hecho de que la planificación tenga que ver con modelos de comportamiento, -diagnóstico o modelos analíticos-, refiriéndose - al principio de las contradicciones (desequilibrio), en cuanto a - los medios normativos, referidos al principio de racionalidad formal (equilibrio); implica que debe reflejar la realidad histórico social, recogiendo su comportamiento tal y como éste se desarrolla, desequilibrado o menos pero sí con sus contradicciones.

Ya se ha supuesto la posibilidad de conocer la realidad, ahora se trata de captar su desenvolvimiento y si se piensa que son - las contradicciones las que lo mueven y dinamizan entonces hay que proceder a identificarlas. Mientras que al actuar en el plano normativo, y partiendo de una racionalidad formal, se va a pensar en una realidad que tiene como rasgo el equilibrio. Parecería como - si el "deber ser" planteara una imagen ideal que de repente hace - olvidar la propia realidad, haciendo desaparecer las contradicciones vigentes.

Matus a partir de su razonamiento plantea cual puede ser el - papel de la planificación señalando como -la planificación puede - contribuir a superar los desequilibrios-.

En este sentido vale la pena apuntar como la contribución proveniente de la racionalidad formal con la que se intenta actuar sobre la realidad, no implica necesariamente que en un momento determinado se superen todas las contradicciones, y como la comprensión

de las mismas y la posibilidad de superarlas vayan a orientarse en tal sentido.

Una segunda proposición se refiere a como la planificación -- puede y debe definir las formas de conducir las fuerzas generadoras de los desequilibrios y un tercero como la planificación también puede prever oportunamente las consecuencias de los desequilibrios -contradicciones- que aparezcan y difíciles de superar.

3.4.4 El supuesto de racionalidad.

Este supuesto tal como viene sugerido requiere de algunos -- planteamientos. En la primera parte de este trabajo al intentar -- considerar los antecedentes de la planificación y luego al relacionar la idea de racionalidad en diferentes formaciones sociales, -- se anunciaba como los elementos característicos de la racionalidad en cada formación social tenían una vinculación con la idea de planificación. Es necesario señalar que esos elementos globales de -- racionalidad del sistema social como un todo van a estar vinculados a la presencia de los diferentes grupos actuantes, de la cuota de poder de cada uno y de la posibilidad de mantener cohesionado -- a su alrededor cierta proporción de la población. Es así como no sólo basta plantear para cada grupo significativo, la imagen de un futuro planificado, cargado por supuesto de la ideología de dicho grupo; sino que es menester reconocer como a través de la lucha de clases esas diferentes concepciones actúan y como el resultado real de su interacción va a ser producto de una situación que a nivel -- de la planificación debe ser considerada como el problema de la --

viabilidad de uno u otro planteamiento, así sea este referido al gobierno o a la oposición.

Matus al tratar a la planificación como herramienta de cambio y al plan como agente de racionalidad dice ..."la planificación -- comprende una estrategia y una táctica, además de una tarea de formación de conciencia y otra de acción material. Ni la formulación de una estrategia, ni en el diseño táctico puede prevalecer la racionalidad formal, pues el mundo restringido de lo técnico no -- constituye un agente social válido que pueda imponerse en el plano material. Tampoco en el plano de formación de conciencia puede -- preponderar el criterio puro de la racionalidad formal, pues la -- conciencia se forma en grupos sociales cuyas prioridades, criterios de eficacia, aspiraciones y valores están condicionados por -- la forma de inserción en el proceso, de esta manera su -receptividad- está orientada. Lo que puede ser objeto de formación de conciencia y servir de base para la formulación de una estrategia o -- un plan es la racionalidad formal aplicada a las aspiraciones de -- un grupo social que puede ser el sustento de la política oficial -- o constituir la base de una estrategia de oposición..."⁽⁷⁾

Entonces vemos como la planificación parece escapar de la esfera estricta de lo económico para adentrarse en otros ámbitos como la política. Se observa una relación casi directa entre las -- proposiciones a nivel de la racionalidad formal y la acción de los

(7) *Ibidem*, C. Matus pp. 91-92.

grupos. Y como también la planificación no puede operar al nivel normativo, o como simple pronóstico, pléñese en el desarrollo latinoamericano y como surge en parte ésta técnica de proyecciones, - para comprender además de estos puntos un nuevo elemento de carácter estratégico donde aparece el concepto de viabilidad como condición necesaria de la planificación.

Así el énfasis exagerado que pueda dársele a este problema de la viabilidad no viene más que a reflejar una necesidad a considerar tanto en el plano normativo como el de la realidad. Con estos planteamientos acerca del problema de la viabilidad, la planificación como instrumento de cambio va a adquirir una nueva dimensión y re-evaluación de su papel en el contexto de las sociedades capitalistas dependientes.

3.4.5 El supuesto de cuantificación operativa.

Revisando lo que Matus expresa al respecto, ..."el problema fundamental que plantea el supuesto de cuantificación como el medio para definir con precisión los grados de evolución y cambios de ciertos elementos para que constituyan un todo armónico entre sí y con lo objetivos perseguidos convirtiéndolos en metas ...(cuantificación normativa)... La cuantificación operativa, en cambio, pretende ser una síntesis dialéctica entre lo norma y el comportamiento como una restricción modificable dentro de límites determinados por la actitud y la gravitación de los diversos grupos sociales..."(8)

(8) *Ibidem.* C. Matus p. 97.

Claro que previo al problema de la cuantificación operativa se presenta otro que plantea la posibilidad de conocer cuantitativamente y es que tal problema no ha sido resuelto a nivel no sólo estrictamente económico, piénsese en todas las dificultades inherentes al cálculo económico aún en sociedades donde se utiliza a la planificación como ley que sustituye al mecanismo de mercado, sino que en el campo social se amplían las dificultades dada la naturalidad de las variables consideradas.

Este punto será desarrollado más adelante cuando se plantee la necesidad de los modelos matemáticos en la planificación. La precisión surge también como necesidad para el establecimiento del mecanismo de control, entendiéndose como la planificación, va a operar para poder lograr ese cambio en la dirección del proceso de desarrollo.

IV. CONCEPTOS BASICOS EN PLANIFICACION.

En el capítulo anterior se revisó la vinculación que tiene la idea de racionalidad con la cadena de conceptos que van desde la situación inicial de la planificación a la utopía. En este capítulo lo trataré de revisar cada uno de los puntos de la cadena, intentando determinar, cuales son importantes para el proceso de la planificación.

4.1 La utopía pura.

Se mencionó que la utopía pura, podía partir o ser representada en el extremo a través de la razón y tiene como límite la imaginación humana y su importancia reside en el poder de dirección y orientación que da al proceso de la planificación.

En seguida trataré de demostrar a manera de ejemplos el planteamiento de algunas utopías.

Si se toman las proposiciones de Platón, primer filósofo político, 400 años antes de cristo muestra ya la construcción de un Estado en el que se sacrifican los egoismos al bienestar de la comunidad sobre bases económicas y sociales. Se reconocen cinco clases de gobierno (Aristocracia, Timocracia, Oligarquía, Democracia, y Tiranía). Al referirse a la República afirma que no hay tal lugar pero puede haberlo.

Así en las leyes, libro V, cuando trata de fundar una colonia en su programa de acción habla de que sería demasiado pedir a hom-

bres nacidos, alimentados y educados como lo son hoy día, que nuestros ciudadanos repartan entre sí la tierra y las habitaciones, -- resulta todo a partir de lo que se cree como posible y verdadero -- sin serlo?.

Aquí nos movemos más en el plano de las ideas, o más bien como pensamiento terrenal cercano al plano de la realidad. Estas cuestiones las plantea la utopía. (1)

Dando un extraordinario salto cronológico, tomaremos como -- ejemplo las utopías políticas desde Erasmo de Rotterdam, Tomas Moro, Tomaso Campanella para llegar a Francis Bacon en la Nueva -- Atlántida, sólo me referiré a la segunda y la tercera utopía. (2)

T. Moro en su utopía, la primera utopía y la primera que es -- ensayada en América apenas descubierta, arremete en su posición -- --contra la falta de inteligencia, contra aquellos que hacen de la religión un fanatismo y tratan de lograr un mayor grado de humanización en quienes sustentaban tales posiciones. La idea de basarse en la comunidad se presenta con fuerza; en la idea de platón -- ... "que todas las cosas sean comunes, como entre amigos..." la recoge T. Moro y más tarde Campanella enfatiza sobre ella.

En el libro segundo con el discurso de Rafael Hitlodeo acerca de la mejor organización del Estado, Moro presenta sus ideas de --

(1) Platón. "La República o El Estado", Colección Austral. Ed. Espasa-Calpe, Madrid.

(2) Ver utopías del Renacimiento. MORO-CAMPANELLA-BACON, México, F.C.E. 1973.

las ciudades, los magistrados, los oficios, las relaciones mutuas, de cómo hacer los viajes. Así como también nos habla de los esclavos, los enfermos, el matrimonio, la guerra, la religión, manifestando así características que parecen estar enmarcadas en el tipo de relaciones sociales y elementos super-estructurales, elementos estos que corresponden al plano de la ideología y de las instituciones jurídico-políticas.

Tomaso Campanella (1568-1639) en la ciudad del sol, en donde centra su pensamiento, muestra como segunda utopía, una organización científica de la comunidad, a través del diálogo entre el Gran Maestro de los hospitalarios y un almirante genovés, Campanella señala las características deseables y las relaciones sociales que han de establecerse en esa ciudad. El Gran Maestro pide que le explique la configuración de la ciudad y su forma de gobierno, y es así como el Almirante logra definir a veces cuestiones tan diferentes como: la configuración y estructura de la ciudad, la del templo, la idea de gobierno, las funciones de los gobernantes y gobernados. Pasa a definir ciertas relaciones sociales, determinados usos y costumbres, habla de la comida, los vestidos, la procreación, el trabajo y hasta del procedimiento secreto para sujetar al caballo con los pies.

Son todos ellos niveles diferentes de detalle, que presentan elementos de la estructura ideológica y también de la estructura jurídico, política, incluyendo, por tanto, ideas de diferente índole como hábitos y costumbres, además de la descripción ciertas normas y aparatos institucionales, todo ello, por supuesto, en el ám-

bito de un caso concreto, una ciudad. "La imaginaria ciudad del Sol" -idea de una República Filosófica- de Tomaso Campanella para quien el diálogo, es el diálogo de los paganos que a su vez concuerda con el gobierno y la fé cristiana rigurosamente apostólica.

Posterior a tales utopías, vale la pena señalar las llamadas postrevolucionarias elaboradas por Roberto Owen, Saint Simon y Fourier, las cuales hacen su aparición en el período inicial de la lucha social capitalista entre la burguesía y el proletariado(3)

Tales utopías manifiestan el antagonismo entre las clases, y si bien presentan elementos que destruirían a la sociedad en ese momento, al unísono muestran fantásticas descripciones de la sociedad futura, pero no son capaces de individualizar iniciativas de cambio y acción por parte de movimientos políticos que actuen como agentes de transformación.

..."Sus tesis positivistas referentes a la sociedad futura, tales como la supresión del contraste entre la ciudad y el campo, la abolición de la familia, de la ganancia privada y del trabajo asalariado, la proclamación de la armonía social y la transformación del Estado en una simple administración de la producción, todas estas tesis no hacen sino enunciar la eliminación del antago--

(3) Roberto Owen (1771-1858) reformador inglés precursor del socialismo.
 Conde de Saint Simon (Claudio Enrique de Ramuroy 1760-1825) - quien profesa un nuevo cristianismo admirando que el destino del hombre en la tierra es la producción por medio del trabajo.
 Feo. M.C. Fourier (1771-1835) Jefe de la escuela falansteriana, filósofo y sociólogo francés.

nismo que comienza solamente a perfilarse y del que los inventores de sistemas no conocen todavía sino las primeras formas indistintas y confusas. Así, estas tesis tampoco tienen más que un sentido puramente utópico. La importancia del socialismo y del comunismo crítico utópico está en razón inversa al desarrollo histórico"⁽⁴⁾.

Con estas palabras se encuentra el juicio dado en el manifiesto comunista al papel de las proposiciones de los utópicos postrevolucionarios.

Es así como en la medida en que la utopía se va haciendo menos pura -no por ello más impura- sino más concreta, los elementos de referencia aparecen más vinculados a la realidad de hoy y a las posibilidades de transformación, que al logro de los planteamientos realizados en la utopía. De esta manera, la idea de comunismo aparece no como invención de un nuevo sistema para hacer feliz a la sociedad, sino de lo que se trata es de emancipar a la clase proletaria y de preparar las condiciones que anteceden a tal emancipación.

Como es sabido el segundo congreso de la liga comunista -primera organización política del proletariado que actúa bajo los principios del socialismo científico- reunido en Londres en diciembre de 1847, encomienda a Marx y Engels la redacción del programa político, teniéndose así, según A. Labriola. "la partida de nacimiento del socialismo científico" se estampa un epitafio sobre el so-

(4) C. Marx y F. Engels. Obras escogidas.- Manifiesto del Partido Comunista. Edit. Progreso. Moscú.

cialismo utópico tradicional.

Al proclamarse una nueva visión dialéctica de la sociedad y una concepción materialista de la historia social. Se formula entonces una teoría de la lucha de clases donde el proletariado va a asumir el papel de agente de progreso histórico.

Esta supuesta utopía pura, presentada en el Manifiesto Comunista, deja en sus mismos términos de ser una fantasía, para ser un ideal social lo más perfecto posible, para convertirse en el estudio del carácter de las condiciones y de los objetivos generales que se derivan de la lucha mantenida por el proletariado, parece que se pasa ya a la utopía concreta, donde va a existir una mayor participación de las leyes de transformación que privan sobre la posición imaginaria de la utopía pura. Asimismo el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas debe considerarse como suficiente, para la satisfacción de las necesidades humanas, partiéndose o teniéndose mejor dicho, una disminución del tiempo de trabajo que siendo capaz de aumentar al máximo la cantidad de mercancías producidas, actúe con límite a la tendencia de desaparición de la ley del valor.

La utopía pura tiende a hacerse utopía concreta y si bien en el caso del Manifiesto, las leyes que van a operar sobre todo a nivel del modo de producción, precisamente se tratará de reconocer dichas leyes en una formación social específica donde la utopía va a adquirir una mayor concreción histórica.

4.2. La utopía concreta = el proyecto nacional

A medida que empiezan a intervenir los factores de la realidad y nos aproximamos a través del tiempo, a la situación inicial, se visualiza la imagen de la utopía y se debe pasar del modo de -- producción a una formación social determinada. En este sentido es que se considera el Proyecto Nacional, idea donde comienzan a operar los grupos sociales con sus aspiraciones.⁽⁵⁾ Para Varsavsky se trata de un Proyecto dada la voluntad o fuerzas al servicio de su realización y Nacional por tratarse de un país específico. Se intenta el diseño de una sociedad futura aceptable. De esta manera operan los elementos de carácter ideológico presentes en el Proyecto Nacional.

En seguida trataré el planteamiento que hace Oscar Varsavsky en lo que toca a la definición de Proyecto Nacional. En su libro centra su atención principalmente en la metodología para definir el proyecto nacional, y como saber de su viabilidad, en comparación con otros proyectos y en las acciones que deben de realizarse, para lograr su realización.

El autor a través de una serie de principios y tesis de trabajo presenta un camino para la definición de un Proyecto Nacional, los cuales ahora señalo:

PRINCIPIO I. (de la Ideología explícita), Muestra como los objetivos del proyecto deben expresar con toda claridad una ideología

(5) Oscar Varsavsky. "Proyectos Nacionales", planteo y estudios de viabilidad. Buenos Aires, Ed. Periferia, 1972.

como se debe de definir en términos concretos expresando los diferentes aspectos cualitativos del proyecto. Lo importante aquí es que no se encuentren ocultos los propósitos a través de categorías cuantitativas.

PRINCIPIO II. (del nivel constructivo), Va a expresar la necesidad de tener los objetivos a un nivel de utilidad al que le sigue la acción práctica, de esta manera se requiere de un grado de concreción suficiente para la toma de decisiones.

PRINCIPIO III. (de realimentación), Va a jugar un papel importante en la creación de viabilidad y se refiere al uso y generación de nuevos recursos a través de los objetivos planteados. La escasez y el desconocimiento de leyes precisas hace que nos veamos obligados a considerar este principio como elemento de creación dentro de lo posible y.

PRINCIPIO IV (de racionalidad), Que va implicar el uso de método científico como referencia para la organización y ordenación de la información que nos permita la toma de decisiones dentro del campo de restricciones que operan en la realidad.

Tomando como base las tesis planteadas por Oscar Varsavsky, se aproxima uno en más detalle a su diseño de modelo de Proyecto Nacional haciendo uso de una serie de tesis, las cuales tienen más un carácter de procedimiento. Dichas tesis son:

TESIS 1. Los objetivos nacionales deben plantearse en términos de necesidades humanas, individuales y colectivas, materiales o "espirituales", de todo tipo. Un proyecto nacional tiene que decir:

a) De cuáles necesidades se debe de preocupar la sociedad (dejando el resto para que cada individuo las satisfaga por su cuenta).

b) En que forma y grado y en que plazos propone satisfacerlas, para cada grupo de la población.

TESIS 2. La lista de necesidades que la sociedad debe considerar -para satisfacer en algún grado o ninguno- incluye por lo menos -- las siguientes necesidades físicas, sociales, culturales y políticas.

TESIS 3. Cada posible propuesta, opción, meta o alternativa para -satisfacer en algún grado una necesidad, debe de ser tan explícita y concreta como para permitir estimar:

- a) Sus costos físicos de producción (recursos que se requiere usar).
- b) El grado en que satisface las expectativas de los destinatarios.
- c) Los efectos que puede tener sobre el cumplimiento de las demás metas.

TESIS 4. Se prueba la viabilidad física del Proyecto Nacional, estudiando si hay alguna estrategia, o manera de satisfacer todas las metas para todos los grupos en los plazos dados, sin utilizar más que los recursos disponibles al comienzo y los que se vayan creando.

TESIS 5. Si el Proyecto Nacional tiene viabilidad física, se ensaya la viabilidad social. (6)

(7) Llegando a este punto vale la pena precisar el concepto -de "estilo" introducido por Oscar Varsavsky para lo cual se cita -el siguiente párrafo: ..."En adelante, al usar la palabra "estilo" indicaremos no sólo los objetivos sino también la estrategia tecnológica y la política distributiva que lo hacen viable física y so-

(6) Para ver con más detalle, consultar Oscar Varsavsky ya citado pp. 32-57.

(7) *Ibidem.* Oscar Varsavsky.

cialmente.

Así, un estilo tiene dos aspectos: sus objetivos y la estrategia para alcanzarlos. Los objetivos en "el proyecto nacional" son el punto de partida fijo, que sólo se cambia cuando se demuestra que es imposible de alcanzar por ningún camino. Para las estrategias hay más flexibilidad: ellas son los medios para cumplir los fines expresados por el Proyecto Nacional; consisten sobre todo en la elección de tecnologías de producción, velocidad y tipo de preparación de recursos humanos y naturales, medidas organizativas, política fiscal, comercio exterior, etc."...

Aparece aquí un nuevo concepto en el lenguaje de O. Varsavsky que viene a confundir un poco los términos, sobre todo cuando se usa el término estrategia en una connotación más amplia que la que aquí se entiende. Hasta ahora se venía trabajando con conceptos inclusivos como la utopía pura y la utopía concreta, los cuales engloban muchos de los propósitos planteados por el hombre, igualmente se usa la idea de proyectos nacionales sólo que interviene de manera más fehaciente el elemento de viabilidad que va a condicionar el puro deseo. Más adelante me referiré al grado de generalidad del concepto de estrategia y sus vinculaciones con otros términos que ayuden a definir el proceso de planificación.

TESIS 6. Plantea, como una vez obtenida una estrategia tecnológica y distributiva se haga viable el proyecto nacional, se calculen los indicadores de viabilidad política. Cálculo referido a la situación inicial donde se tenga debidamente en cuenta los antecedentes históricos.

TESIS 7. La última tesis se refiere a la evaluación de los proyectos nacionales y al hallar estrategias tecnológicas y distributivas que los hagan viables.

Estos principios y tesis que tenían como objeto lograr un camino para el estudio de proyectos nacionales fueron utilizadas para el estudio de alternativas, residiendo probablemente allí la importancia del aporte realizado por O. Varsavsky. El esfuerzo de organización conceptual es útil como referencia para nuevos diseños, también porque establece puentes de carácter técnico y de procedimiento para un uso posterior del instrumental matemático. Esta orientación metodológica ordena y sistematiza la posible construcción de un proyecto.

Al señalar los planteamientos de O. Varsavsky su punto de partida, se inicia el proceso en la utopía, en el fin de la sociedad al tener que satisfacer las necesidades de sus integrantes; son necesidades de diversa índole físicas, sociales, culturales y políticas. Tomando como referencia la demanda en diferentes formas, grados y plazos, se propone satisfacerlas para cada grupo de la población; aparece el problema social y los criterios de distribución. Las preferencias individuales serán satisfechas de acuerdo a la posibilidad, se antepone en los planteamientos el conglomerado al individuo.

Esta no es una posición meramente utópica, dado que al considerar las tesis de trabajo aparece bien marcado el problema de la viabilidad en sus diferentes niveles -viabilidad física, social, -

política,- partir del análisis de las necesidades bajo este enfoque es a fin de cuentas tratar de orientar la oferta hacia el fin de cualquier sociedad. Por otro lado al considerar la viabilidad como cuestión importante nos aproximamos a la realidad del funcionamiento, vinculando los propósitos planteados a través de la satisfacción de necesidades con las restricciones de carácter social y económico, y el peso de la historia y su condicionamiento.

En este sentido considero que el énfasis dado al enfoque de la demanda -satisfacción de necesidades sociales- como punto de partida, ayuda a contrarrestar un desproporcionado apego a los elementos de crecimiento como el PIB, PNN, Ingreso Percapita, etc..

4.3 El concepto de estrategia.

El concepto de estrategia tiene una importancia en la planificación, y de ella hay que delimitar las concepciones que han prevalecido acerca de la misma. Algunas veces se le considera como un método para escoger alternativas y su interés se centra principalmente en la problemática de la velocidad del crecimiento. Esta concepción resulta como producto de una etapa del desarrollo Latinoamericano en donde el desarrollo estaba fundamentado en el proceso de sustitución de importaciones.

Uno de los autores que mejor refleja este punto de vista es Gonzalo Martner⁽⁸⁾ quien ha planteado problemas importantes en el

(8) Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas". México, Ed. Siglo XXI.

contexto de la época del desarrollo y están en base a un modo de ver la planificación bajo un ángulo praxiológico. Tal vez el punto más débil de su argumentación es la pretendida neutralidad valorativa que se le asigna a la planificación cuando la dirección que ésta pretende tomar no representa otra que la de un apoyo a una situación social que no viene cuestionada en su esencia. Su validez está, bajo este punto de vista, en la real utilización como metodología sin que introduzca elementos de racionalidad que modifiquen dichas situaciones.

La estrategia como concepto permite diferenciar este enfoque de otro, donde la planificación viene utilizada como un instrumento para transformar la realidad, se introduce así la idea de dirección del desarrollo, concepto que según C. Matus, ⁽⁹⁾ implica la definición de un proyecto social que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar.

Estas definiciones se traducen a su vez en estructuras de propiedad-distribución, producto = consumo tecnologías, fisco-espaciales del sistema, etc., que guardan coherencia con el proyecto social propuesto.

En este segundo elemento es por el cual, creo, que es importante el concepto de estrategia, debido a que representa una fase esencial dentro de la etapa de formulación de un plan. Acerca de este

(9) Carlos Matus, "Estrategia y Plan". Ed. Siglo XXI.

punto se hablara' más adelante cuando me refiera al proceso de la planificación.

4.3.1 La utilidad del concepto de estrategia.

La utilidad del concepto de estrategia en función de una transformación de la realidad, se expresa a través de las siguientes -- cuestiones:

- Coloca a la planificación en el centro de los problemas -- trascendentales de la sociedad. En el caso nuestro de una sociedad capitalista dependiente, hay que entender, a la planificación como método de transformación de la realidad. Así la planificación tiene que ver con el punto de vista de la totalidad, y como método general debe apoyarse en otras ramas de las ciencias sociales (economía, sociología, política, historia) haciendo un esfuerzo de comprensión que tiene que plantearse para conocer la realidad, dicho conocimiento de los hechos y su explicación son el fundamento para una eventual posibilidad de transformación.

- Define orientaciones que impregnan progresivamente muchas -- conductas parciales. El hecho de que las orientaciones contengan un elemento ideológico de importancia y que estas sean producto de la manera en que los diferentes grupos sociales ven y quieren tener la sociedad, implica una integración que se traduce en la lucha social y política, por el poder. Resurge de nuevo el supuesto de totalidad que tiene relación con la racionalidad total y material de quienes al dirigir y detentar el poder se ven orientados a satisfacer beneficios particulares o bien beneficios de las mayorías.

La captación y ubicación de conductas orientadas por una racio

nalidad parcial, requiere utilizar el concepto de estrategia para visualizar dentro de un proceso de cambio la viabilidad de las diferentes alternativas.

Los grupos, clases sociales pueden así de una manera más clara ubicar su acción dentro de la totalidad de la sociedad, haciendo eventualmente coincidir sus esfuerzos para el logro de determinados objetivos, intermedios o particulares. Surge como derivados de las alianzas y compromisos que pueden tener tanto un valor táctico como estratégico.

-Aporta elementos para evaluar los proyectos siendo la estrategia un concepto general con un contenido normativo y vinculado a la viabilidad, permite que se elaboren criterios que orienten la selección y evaluación de los proyectos a nivel social y económico. Ya no serían sólo los criterios típicos del análisis microeconómico los que imperarían en dicho análisis. Además hay que considerar aquellos elementos que permitan valorizar el plano de la eficacia política.

C. Matus ... "Expresa a la eficacia económica en términos de medida por el costo para alcanzar un objetivo directo de desarrollo económico y -la eficacia política- medida por la capacidad de un conjunto de proyectos para cambiar la estructura de fuerzas sociales"... (10)

Se tendría una evaluación y selección de proyectos por la necesidad del proyecto si satisface una orientación normativa, y en re

(10) *Ibidem*. C. Matus. p. 119.

lación a su posibilidad si satisface una orientación realista al tener presente intereses concretos de los diferentes grupos sociales actuales.

- Promueve un debate nacional sobre las opciones de desarrollo de un país. No sólo la estrategia tiene que ver con su función de formación de conciencia social.⁽¹¹⁾ (conciencia social como el conocimiento colectivo que tiene una sociedad determinada sobre su propia realidad) sino que va a implicar la contraposición de modelos normativos diferentes, situando a la ideología como un motor en cuanto a las posibilidades del desarrollo. Claro está que dichos planteamientos se verán condicionados en el corto plazo por la inercia de las propias estructuras y la identificación material de los diversos grupos sociales. Surge así de nuevo la viabilidad como una variable de lo posible.

- Limita la posibilidad de un vacío metodológico. Sobre todo porque va a permitir el desarrollo de una racionalidad formal que ayude a la concepción normativa dentro de la planificación y también al tener que sujetarse al plano de lo concreto, lo real, el contenido de la racionalidad va a condicionar ese posible vacío, todo esto entendido como concepto de utilidad hacia el cual van dirigidos todos los esfuerzos en el campo estrictamente metodológico. Se tendrá una referencia permanente a la realidad la cual ayuda al propio desarrollo del método, pero a su vez lo limita dada la complejidad del devenir de la realidad.

(11) *Ibidem.* C, *Matus.* p. 121.

4.3.2 El concepto estrategia. Su estructura interna e implicaciones.

Continuando con el planteamiento de Carlos Matus, la estrategia, en el campo de definición temporal, se refiere al futuro -conteniendo un análisis cuanto un propósito a futuro-. El propósito viene a implicar una posición que se refleja en una definición de una imagen prospectiva, una imagen objetivo, o un proyecto nacional. En este punto se retomarán nuevamente los planteamientos - acerca de la idea de proyecto nacional, planteada por Oscar Varsavsky.

Partiendo del supuesto de la realidad económico social es posible visualizarla a través de un modelo abstracto de la misma para ello recuérdese lo que se dijo sobre los supuestos en planificación.

Esto permite que ciertos hechos, coyunturas o perturbaciones de la realidad puedan ser revisados y ensayados por un analista para poder explorar las consecuencias. Igualmente implica necesariamente tener que conceptualizar una situación inicial y una nueva situación, así como la observación del proceso de cambio, o sea el paso de un estado a otro.

Como instrumento de ayuda en el campo de las ciencias sociales y más en la planificación (realidad, modelo y teoría), viene a presentarse el elemento matemático. Instrumento que aparece con todas sus limitaciones por haberse desarrollado más en el campo de las ciencias físicas, pero que sin embargo, viene a presentar una

serie de posibilidades -nuevas posibilidades- al tratar de dirigir lo en el campo de las ciencias sociales.

Los elementos en que se apoya toda estrategia son dos: ... "La definición de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social y la determinación de la trayectoria o sea, de las acciones o proyectos estratégicos en un encañamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa del proceso del desarrollo e incluyendo las medidas básicas que permiten realizar efectivamente dicha trayectoria.

De ahí que la definición de estrategia deba basarse en el análisis de la estructura inicial (diagnóstico) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evaluación (trayectoria), hacia la imagen objetivo deseada"... (12)

4.3.3 Requisitos que debe cumplir la Imagen objetivo.

Para entender la caracterización de dicha Imagen-objetivo hay que presentar el resumen que hace C. Matus al respecto; considera como requisitos..."

a) Representatividad: su diseño debe ser la expresión de las aspiraciones de grupos sociales realmente representativos y responder a problemas verdaderos y trascendentes para ellos.

(12) *Ibidem.* C. Matus. p. 175.

- b) Validez: resulta de las sucesivas aproximaciones entre la imagen preliminar y la viabilidad de la trayectoria para evitar que de este modo puedan tener carácter utópico.
- c) Singularidad: Su elaboración y posterior coherencia con los proyectos sociales básicos de la estrategia requiere preciarla en términos de categorías abstractas de primer grado.
- d) Significación direccional: Para que no constituya una simple y heterogénea relación de objetivos de jerarquía muy diversa, el criterio de selección de los elementos que debe incluir en su contribución a definir la dirección del proceso de desarrollo. La imagen debe estar depurada de todos los elementos instrumentales y centrarse en los caracteres esenciales. Por último,
- e) Capacidad semiótica: su singularidad debe poderse sintetizar, con propósitos políticos, en pocos símbolos genéricos muy expresivos de los problemas y sus soluciones"... (13)

De esta manera se observa como los requisitos antes mencionados permiten orientar la definición de la imagen objetivo.

Son requisitos generales que sólo dan una idea global del sentido que ella tiene.

Cuando se revisó la problemática acerca de los Proyectos Nacionales, se vió como era posible determinar con una mayor aproximación la imagen objetivo. Desde este punto de vista a partir de la

(13) *Ibidem*. C. Matus. p. 175

Identificación y definición de necesidades sociales se mostraba el camino a la producción. En el planteamiento de C. Matus se intenta definir la situación futura a través de ciertas características: representatividad, validez, singularidad, significación direccional y capacidad semiótica las cuales van a representar un determinado contenido.

Para definir cuales categorías pueden ser útiles para definir el contenido de la imagen objetivo había que revisar algunos ejemplos:

Un primer ejemplo pudiera ser el que se utiliza en la elaboración de los proyectos nacionales, donde a partir de las necesidades sociales se analiza una formación económico-social determinada. Siguiendo los principios y tesis que plantea O. Varsavsky es posible lograr con tal estructura darle un enfoque o ideología.

Una segunda forma de organizar el contenido de la imagen objetivo es a través del estudio de alguna unidad-empresa, institución en cuanto a productora de actividades que conducen a ciertos objetivos los cuales tienen implicación sobre el medio a diferentes intensidades y según el grado que tienen tales implicaciones, la imagen objetivo puede diferenciarse en categorías como objetivos generales, finalidades de la actividad productiva, y objetivos que deben fijarse para las actividades externas y que tienen que ver con los efectos externos, finalmente la fijación de objetivos que se refieren al uso de los recursos. Esta segunda forma de plantear la imagen objetivo parte de una visión donde la institución se ob-

serva como un sistema que cumple ciertas funciones, desarrolla algunas actividades y utiliza determinados recursos.

Una tercera manera de presentar las categorías para la definición de la imagen objetivo, ahora en el caso de una formación económico social, es a través de las categorías o niveles existentes en toda sociedad según el enfoque marxista. O sea el nivel económico el jurídico-político y el ideológico los cuales se concretan a través de las clases sociales como efecto de la estructura social.

A través de los ejemplos presentados se puede observar como el diseño de la imagen objetivo incorpora categorías que varían de acuerdo al enfoque que se emplee, para analizar el problema y la dimensión de la cuestión que se esté examinando. En los ejemplos mencionados las categorías resultan muy abstractas, sin embargo, al estudiar problemas específicos, su concreción se hace mayor. El énfasis en el uso de unas categorías u otras reside en parte en la importancia que cada una de las concepciones da a los diferentes problemas. Por ejemplo en el caso de la teoría marxista el análisis de la estructura social y las clases resulta necesario dado el papel que juegan para la comprensión de los fenómenos históricos y la forma de producción, entendida esta producción en su sentido más amplio a nivel de las diferentes estructuras de la formación social.

4.4. La idea de sistema.

Vamos a partir de una definición acerca de lo que se entiende por sistema en las ciencias sociales. Esta definición nos va a --

permitir realizar algunos comentarios y así tratar de traer de - - otras fuentes algunos de los elementos que forman parte del mismo concepto.

... "Se ha definido el sistema como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por los límites, identificables, de su ambiente o supra sistema...⁽¹⁴⁾"

Es decir que un sistema comprende una serie de elementos identificables, los cuales mantienen ciertas relaciones entre sí, esas relaciones tienen consecuencias (incluidas las futuras relaciones) y ambas series de consecuencias tienen efectos sobre la actuación del sistema.

Algunas características que se pueden ver son: la primera, - la unidad que conforma el conjunto de componentes, la segunda la - existencia de una organicidad interna entre los elementos y las relaciones que componen el sistema, la tercera la existencia de una dirección, un objetivo al que va dirigido el sistema. Estas son - características globales. Veamos bajo otro ángulo cuales son los puntos a considerar para tener una idea de sistema.

1. Los objetivos globales del sistema y más específico las medidas de funcionamiento del sistema entero.

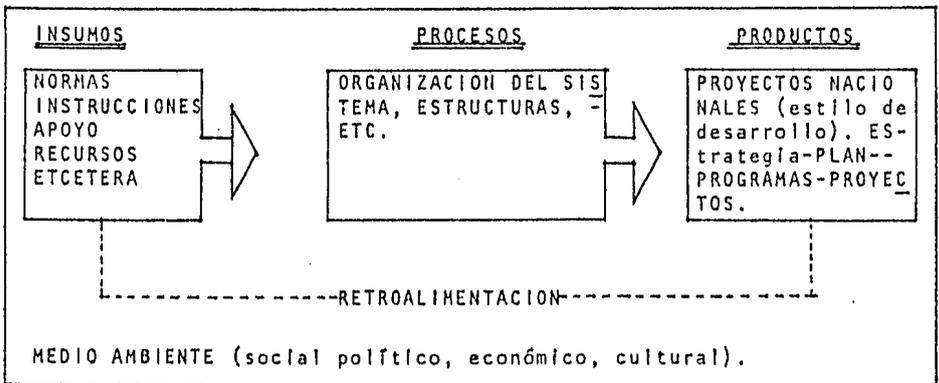
(14) Para un estudio general de este punto de vista véase "General System Theory" de Ludwig Von Bertalanffy. Citado por Fremont E. Katz y James E. Rosenzweig. "Administración de las Organizaciones" un enfoque - de sistemas. México. Ed. Mc. Graw-Hill . 1a. Ed. 1982. p. 699

2. El medio ambiente del sistema.
3. Los recursos del sistema.
4. Componentes del sistema.

Un sistema puede pensarse entonces como un conjunto de objetos o de elementos relacionados entre sí y hacia el exterior del conjunto, las propiedades de los elementos y sus relaciones podrán venir representadas por otro sistema.

Un par de actividades referidas a los sistemas son el análisis y la síntesis de los mismos. En relación al análisis hay que precisar cuáles son las variables necesarias y suficientes para describir el funcionamiento del sistema y como estas pueden ser medidas, además saber como se va a delimitar los parámetros de dichas funciones.

La idea de sistema según lo expuesto anteriormente resulta interesante ejemplificarlo en el sistema de planificación.



Los elementos para la definición de sistema de planificación entendiéndolo como un instrumento administrativo que hace posible la adopción de decisiones políticas sobre una base técnica serían:

- Los objetivos del sistema: aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirven de base a la acción humana.

- Productos: El plan de desarrollo (Proyecto Nacional) que sirve como instrumento en la planificación y contiene en general además del diagnóstico de la situación una definición de objetivos, estrategias políticas, metas y el uso de ciertos instrumentos.

- Organización del sistema y los mecanismos de interacción: Se incluye la definición de la estructura del sistema, las funciones -- que cumple y su base legal. Dentro de los mecanismos que ayudan a su funcionamiento desde un punto de vista interno deberán definirse determinados sub-sistemas y externamente la relación que debe tener con otros sistemas administrativos como el Presupuesto, Contabilidad, Estadística e Información.

- Insumos: como recursos deben tenerse a disposición los de tipo material (instrumentos de trabajo, computadoras, calculadoras, etc.) los recursos humanos calificados y por otro lado como un dato en bruto la información.

- Ambito del sistema: hay que definir la ubicación del sistema de planificación con otros sistemas y su campo de actuación.

4.5 Proceso de elaboración de planes.

En este punto enumeraré los diferentes elementos que nos permiten elaborar y desarrollar un plan de desarrollo, se seguirá en

lo esencial lo propuesto por O. Varsavsky y Carlos Matus. (15)

4.5.1 Campo de la planificación.

Por este se entiende la función o actividades que cumple y desarrolla determinada unidad. Este campo puede ser visto a diferentes niveles de una nación, a nivel de un sector productivo de la economía (agricultura, industria, servicios), a nivel físico-espacial (Nacional, regional, urbano, rural, municipal, estatal). La definición del campo de acción de una determinada unidad o grupo puede resultar difícil de definir hacia el futuro si no existen delimitaciones más o menos adecuadas en otros sectores productivos, o físicos espaciales. Aún cuando se parte de la existencia de una planificación nacional global esta observación deja de tener peso.

4.5.2 Sujeto de planificación.

Entendida como una o varias unidades de decisión relacionadas entre sí de modo tal que formen una organización. Este sujeto puede presentarse a varios niveles como por ejemplo: El de una comunidad supranacional, de una nación, un sector, una región, una empresa, una ciudad o comunidad. La necesidad de contar con una relación entre las diferentes unidades de decisión puede formar un sistema Integrado, por ejemplo: Organización Supra Nacional: (Organización de los Estados Americanos, Comunidad Económica Europea, Fondo Monetario Internacional).

(15) Oscar Varsavsky. "Proyectos Nacionales" ya citado.
Carlos Matus, "Estrategia y Plan", ya citado.

Dentro del sujeto de la planificación, como una de sus unidades debe existir una Unidad de Planificación como modelo básico y es a ésta a la que corresponde en la división del trabajo tal función.

4.5.3 Definición del horizonte de la planificación.

El horizonte entendido como el período que va a tener relación con el campo mismo. Así al hablar de obras hidráulicas o presas - hidroeléctricas se debe de pensar en un horizonte de los 30-40-50 años. Este concepto tiene relación con la duración de la inversión considerándola como el período que va desde el momento en que se genera la idea, hasta el instante de su puesta en funcionamiento, dejando fuera -claro está- la vida útil de lo que representa físicamente la inversión, ya que este período es extremadamente largo para algunas actividades.

En diferentes corrientes, se utiliza la denominación de largo, mediano y corto plazo, para períodos relativos a 10 o más años, de 3 a 10 años y de 1 año respectivamente. Considerando para el largo plazo (los grandes lineamientos), para el mediano (los planes - quinquenales, sexenales y septenales), y en el corto plazo (los programas anuales). Esta periodización de los diferentes plazos - debe encajar una en la otra pudiendo pensarse bajo dos modalidades: la continua (que implica la permanente reformulación de los planes de mediano plazo cada año para agregar el último año el plan presente) o en serie (el tener un plan y en formas sucesiva el otro).

4.5.4 El diagnóstico.

El diagnóstico debe de precisar la naturaleza y la magnitud de los problemas de la actividad considerada, dando respuesta al por qué y al cómo de la situación actual. Para su formulación se requiere de la construcción de dos modelos, uno analítico, que permita observar como funciona, en el presente y en el pasado, un sistema, una actividad. Y un modelo normativo que debe presentar el ideal como debería funcionar dicho sistema. En este caso el modelo analítico debe ser capaz de servir de pronóstico, resultando -- ser otro punto de referencia a la hora de efectuar la programación. A la pregunta de como realizar el diagnóstico, más precisamente -- refiriéndose al modelo analítico hay una respuesta de carácter sistémico, en donde hay que distinguir las categorías en , los resultados de la actividad, instrumentos que se utilizan y medio donde se desenvuelve.

Estas categorías en términos de la idea de sistema como caja negra, refleja conceptos correspondientes, así tenemos, lo que se está produciendo (como producto del sistema, unidad o campo que planifica), cuáles instrumentos está utilizando (como insumos requeridos para realizar la actividad), y el medio (como el factor de interrelación y restricciones donde se desenvuelve la actividad o -- sistema bajo consideración).

Luego de establecer las categorías básicas se proponen una serie de relaciones de eficiencia entre las tres categorías, orientando la valoración de la eficiencia el punto más externo del sistema o de la actividad, tratando así de evaluar su funcionalidad, el

valor de su existencia y el costo que dicha actividad representa para el resto de la sociedad. Este esquema aparece sencillo pero al ser aplicado a la realidad concreta trae una serie de complicaciones porque su carácter resulta ser genérico y aparentemente sin mayor importancia.

Sin embargo, el contenido y juicio valorativo viene aportado por el modelo normativo de la actividad el cual supuestamente, deberá venir representado en los mismos términos que el modelo analítico para poder establecer comparaciones y así observar las diferencias que serían analizadas como objeto más concreto de la formulación estratégica. Pudiera pensarse que las categorías y variables utilizadas o sugeridas no vienen más que a representar aspectos del exterior. Así primero se tiene al medio, grupo de variables que representan el elemento externo (bajo otra óptica no viene a representar más que la demanda de ese medio para esa actividad según la proposición de O. Varsavsky aquí, comienzan a jugar un papel importante la determinación de las necesidades humanas -- tanto cualitativamente como cuantitativamente). Una segunda instancia, son los resultados que se han obtenido en la actividad o sistema, vienen a representar aspectos de la oferta real producida por el sistema, lo cual se debe compatibilizar con las exigencias externas del medio. Y por último se encuentran los instrumentos (de carácter organizativo, recursos humanos, financieros, materiales, legales, políticos, tecnológicos, etc.) que en cierto sentido van a representar los factores de la producción para la obtención de determinados resultados a través de un proceso, de una función de transferencia, o una función de producción.

La codificación valorativa del medio viene de la comparación con el modelo normativo. Ya que este permite como norma o patrón de referencias un juicio crítico que viene a calificar la situación. Existe con este planteamiento el peligro de convertir el modelo en un deleite intelectual con una búsqueda casi infinita de cuestiones. Al final de tan magna búsqueda puede suceder que se pierda lo esencial quedándose en cada una de las ramas del bosque dejando de percibir todo el conjunto. Se presenta entonces el problema de lo fenoménico a nivel del diagnóstico. Algunos autores para tratar de evitar este peligro y por otras razones que no vienen al caso, han planteado la figura del pre-diagnóstico como un elemento válido para centrar la atención en aquellos problemas detectados a través del uso de información conocida, superando en parte el peligro de extender y precisar elementos del diagnóstico que pueden terminar por ser secundarios.

Por otro lado es necesario tener presente que la realización del diagnóstico tanto en sus aspectos descriptivos como analíticos deben dirigirse a lograr una explicación lo suficientemente estructurada que permita orientar la toma de decisiones. En la medida en que las conclusiones obtenidas permitan lograr esta dirección, la característica del diagnóstico pasaría del plano de la simple denuncia al plano constructivo, lugar este donde se intentará proponer alternativas, sean estas para la conservación de la situación, para mejoramiento, o eventualmente para su radical transformación.

4.5.5 La formulación de la estrategia de desarrollo.

En puntos anteriores se habló del concepto de estrategia, la

problemática de la dirección del desarrollo y de las implicaciones de los proyectos nacionales. Estos elementos nos ayudan a comprender el problema de la formulación, como una de las etapas más importantes dentro del proceso de planificación.

Una vez que se conoce una situación determinada, ya que ha sido diagnosticada reconociendo donde se está, que ha sucedido y por qué; ya se tiene el punto inicial de la etapa de formulación. Luego hay que reconocer la imagen-objetivo, el modelo normativo, el proyecto nacional en su imagen. A partir de tales situaciones se presenta el problema de la trayectoria, la cual no tiene un carácter sencillo como aquí se ha presentado por razones de exposición.

La trayectoria ha sido considerada, en los términos de C. Matus, como constituida por una serie de acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad para cada etapa del proceso de desarrollo e incluyendo aquellas medidas básicas que permitieran desarrollarla.

El problema de la viabilidad de la estrategia fue presentado cuando se enumeraron las tesis propuestas por O. Varsavsky. En las tesis 4,5 y 6 se examina sucesivamente el problema de la viabilidad física, social y finalmente la política. En relación a la primera Varsavsky enumera un listado de recursos a tener en cuenta y la manera de combinarlos para alcanzar los objetivos. Luego de examinar la viabilidad física como condición inicial, se ensaya posteriormente la viabilidad social a partir de una serie de ele-

mentos distributivos (salarios, precios, subsidios, etc.) con esto luego se calculan los ingresos de cada uno de los diferentes grupos (familia, empresa, gobierno, sector externo).

4.5.6 Programación.

Durante esta fase se incluye la elaboración detallada del plan de desarrollo, donde se aplican una serie de técnicas y todo un instrumental que puede depender del tipo de plan que se realice, el nivel, campo de que se trate, etc.. No voy a entrar en detalle en esta fase, la misma puede ser consultada en varios textos y valorada a través de múltiples experiencias.

4.5.7 Otras etapas de la planificación.

La inclusión de estas etapas ya pertenece al campo de la acción y desarrollo de la programación. Algunos autores las plantean fuera del proceso mismo, tal vez sin advertir que el ejercicio intelectual ejercido durante el proceso de planificación por más constatación que tenga a través de datos, información, análisis, va a requerir de un proceso real de Ejecución y Control.

V. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PLANIFICACION.

El interés fundamental de este punto es el de aclarar el papel que juega el Estado en la planificación en una sociedad capitalista dependiente. Específicamente observándolo a nivel latinoamericano y con mayor grado de concreción para la formación social mexicana.

Hay que señalar que en este trabajo se encuentran una serie de dificultades tanto técnicas como metodológicas que no van a ser resueltas, pero sí se intentará sintetizar aquellos elementos, que reflejan la problemática planteada en este trabajo, intentando al menos aclarar la situación.

Desde un punto de vista de la problemática del Estado podemos observar el planteamiento específico, que refleja la función general que tiene el Estado en la sociedad de acuerdo a lo que expresa: Nicos Poulantzas.⁽¹⁾ El Estado posee la función particular -- de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social como factor del orden, como principio de organización y como ... "factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto sistema"... y más adelante se recalca como siendo el Estado ... "factor de cohesión la unidad de una formación, es también la estructura en la que se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación"... Queda claro entonces la función del Esta

(1) Nicos Poulantzas. "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". Ed. Siglo XXI. pp. 43-44.

do como factor de cohesión y de regulación. La validez general de esta afirmación debe ser vista en cuanto a una formación social -- históricamente determinada en donde se vienen a presentar los elementos de racionalidad inherentes a ella.

5.1 El Estado en la formación social capitalista.

Como se mencionó, el Estado juega un papel fundamental en la cohesión de cualquier formación social. En el caso de la sociedad capitalista el Estado realiza funciones de carácter económico, político e ideológico. Estas son modalidades particulares del papel político del Estado en donde sus funciones vienen sobredeterminadas por dicha función política, por su relación con el campo de la lucha de clases⁽¹⁾, siendo así como debe observarse la relación del Estado con las clases dominantes y las clases dominadas, Nicos Poulantzas dice de una manera descabellada como el Estado tiene por función el desorganizar políticamente a las clases dominadas, organizando a la vez políticamente a las clases dominantes.

Dentro de los países capitalistas, los medios para la producción están en su casi totalidad sujetos al control y la propiedad privada. Teniéndose como característica esa propiedad acumulativa, la cual se refleja en la existencia de grandes empresas fuertemente conectadas y concentradas, con un creciente dominio, cada vez mayor, de sectores claves como el industrial, el financiero, y el

(2) *Ibidem.* N. Poulantzas p. 237.

comercial. Hay que partir de una característica del capitalismo actual, su transnacionalización, ella va a incidir en la relación de los grupos externos y el papel que juegan dentro de estas formaciones sociales los grupos nacionales.

Se establecen relaciones de dependencia, donde los grupos dominantes a través del poder económico y posteriormente político -- vienen a utilizar al Estado como instrumento de cohesión para el dominio de toda la sociedad. Este predominio se convierte en un objetivo de las clases dominantes.

5.2 Elementos del sistema de estado sus relaciones con el sistema político.

Como sistema de Estado hay que denominar aquellas unidades -- que conforman una organización, constituida por cierto número de instituciones que se relacionan y se inter-influencian.

Los elementos que constituyen el sistema de Estado son el gobierno, la administración pública, lo militar, lo judicial, y clertas unidades descentralizadas. Estas unidades mantienen una interrelación con los agentes del sistema político: los partidos políticos, grupos de presión, y diferentes instituciones como empresas productoras, medios de comunicación, Inglesia, escuela, etcétera.

En las posiciones de mando del sistema de Estado, los hombres según su origen social, educación, situación de clase, actúan bajo conceptos generales, disposiciones ideológicas, determinadas pro--

pensiones políticas que van a establecer el vínculo entre los elementos que forman el sistema de Estado y aquellos del sistema político. Se vienen a sintetizar así determinadas relaciones sociales que expresan el comportamiento del sistema de Estado y del sistema político. Como un problema importante que se presenta entre los actores del proceso y el resto de la sociedad, está el problema de la hegemonía la cual entre otras cosas se manifiesta como predominio ideológico sobre las clases subordinadas. Situación dentro de la cual el Estado viene a proporcionar todo lo necesario entre la coherción y el consentimiento, utilizando determinados instrumentos como por ejemplo los medios de difusión y educación.⁽³⁾

En relación a estos instrumentos, los medios de difusión, Miliband dice, cuando se refiere a los países industrializados ... "La imparcialidad y objetividad, terminan en donde el mismo consenso político acaba; y cuando más radical es la disensión, tanto menos imparciales y objetivos son los medios de difusión "... En el caso de la educación el autor, muestra una distinción entre adoctrinamiento político en sentido estricto y uno más general de "socialización política",⁽⁴⁾ entendida dentro de la idea de consenso político, donde al interiorizarse los valores se implantan normas sociales en la política que va a orientar la institucionalización de los poderes políticos.

Un elemento importante en relación al papel del Estado cuando

(3) *Ibidem.* Ralp Miliband. "El proceso de legitimación". pp. 173-254.

(4) *Ibidem.* Miliband p. 230.

se trata el problema de la reforma y el cambio social lo señala -- Milliband para el caso de los países capitalistas desarrollados, y aún cuando nuestro interés no se centre tanto en esa problemática y menos traer esquemas de otras realidades, hay que tratar de sintetizar algunas ideas planteadas por este autor.

Un hecho evidentemente político en las formaciones capitalistas avanzadas es que el poder económico es privado y concentrado, y en el fondo esto no hace más que corresponder a una de las características más importantes del propio modo de producción -su alta concentración-. En este tipo de sociedad dividida en clases, existe por parte del Estado una evidente función de protección de los intereses de los grupos dominantes.

Como un elemento que viene a limitar las discrepancias existentes entre las promesas y la realización (satisfacción de necesidades de la gran mayoría, en este tipo de sociedades) aparece la actividad de planificación; la cual si a veces opera en el ámbito de la denuncia y la presentación del problema, no es capaz de traducir esta realidad en una voluntad de cambio. Esto dentro de una sociedad capitalista es importante igual en algunos países subdesarrollados donde se practica la actividad de planificación, por ejemplo en el caso de México, donde la figura del Estado, aparece como elemento hacia el que se dirigen los diferentes grupos que ejercen presión. Con el Estado dice Milliband los hombres tropiezan constantemente en sus relaciones con otros hombres y de ahí esperan obtener el cumplimiento de sus esperanzas. Así el Estado como un ente receptor de un embate de acción de ciertos grupos, debe

reaccionar en base a lo que realmente representa y a cuál es su función específica en este modo de producción capitalista.⁽⁵⁾

La planificación como uno de los instrumentos del Estado, en la práctica, va a operar como un elemento más de acción estatal -- dentro de los límites estructurales del propio sistema. Aquí comienzan a actuar los mecanismos de cohesión en el Estado cuando las reformas propuestas no son capaces de sofocar la presión de -- los grupos subordinados a la propia acción del Estado como supuesto representante de ellos mismos.

Hasta aquí el tema de la reforma tiene una evidente relación con la realidad actual de los países que conforman el modo de producción capitalista, sin embargo, se debe notar como al plantear -- el cambio social como un elemento bien preciso, la construcción de una nueva sociedad encuadrada dentro de un modo de producción diferente al actual; aparece --y no es mera presunción-- la transición -- hacia ella como un mito, no así cuando se trata del paso de una democracia burguesa hacia formas pronunciadas de autoritarismo.

Surge así en este contexto la esperanza que se plantea, en los -- países capitalistas, de construir un partido revolucionario hegemónico, cuya creación debe darse a través de la discusión libre, democracia interior y su constitución a través de estructuras flexibles y sensitivas.⁽⁶⁾

(5) Ralph Miliband. "El Estado en la Sociedad Capitalista".

(6) Planteamiento de A. Gramsci, Citado por R. Miliband p. 263.

Sería entonces bajo la perspectiva de condiciones similares - en una nueva sociedad, en que el Estado de "órgano que está por encima de la sociedad a un órgano completamente subordinado a ella"⁽⁷⁾

5.3 Tipos de planificación. Formas de participación del Estado.

En el esquema que a continuación se presenta se tomarán en cuenta los siguientes niveles: Un primer nivel, que no se refiere, tanto a la planificación del Estado, se refiere a la forma de organización de las actividades de una empresa (pública o privada), -- programación empresarial, un segundo es donde se observa cierta intervención del Estado y un tercero y último nivel comprende la planificación estatal con algunas modalidades -flexible, indicativa, democrática, concertada e imperativa.

En cuanto al primer nivel de programación empresarial, hay -- que referirse a una metodología que permita la coordinación de todos los aspectos de la producción en cada unidad productiva así -- sea de carácter privado o público. Se debe notar que en el capitalismo desarrollado, considerando a la concentración y a la trasnacionalización como características esenciales es difícil pensar en el crecimiento y desarrollo de estas empresas sin tener en cuenta el énfasis especial que requiere la coordinación de sus actividades. Estas tienen ya una dimensión mundial, con mecanismos de orden técnico, financiero, organizativos que necesitan tal atención para observarlas como una unidad dentro de una racionalidad de maximiza--ción de los beneficios y reproducción del proceso de acumulación.

(7) *Ibidem.* Milliband cita a K. Marx tomada según el autor de "Critica al Programa de Gotha", en Obras Escogidas Vol. II, P. 24. Milliband. p. 265.

El método de programación de actividades va a exigir para satisfacer las necesidades de expansión de las empresas, el empleo de una gran cantidad de técnicas que en parte vienen a estar representadas por todo el campo de la investigación de operaciones, como instrumento valioso para la optimización de sistemas de cierta complejidad. Estos elementos de la técnica vienen así utilizados, en aplicaciones micro, en el ámbito de las empresas tanto de carácter público como privado situadas en una sociedad capitalista como las existentes en una sociedad socialista. No es que la técnica sea neutra de por sí, sino va a requerir de definiciones previas que la vienen a calificar. Su uso universal va a estar condicionado por el contenido de su objeto de estudio, y la orientación que el mismo tenga.

En relación a el segundo nivel, la llamada Intervención Estatal se reduce a políticas específicas con cierta orientación general, donde no existe ningún plan. Estas políticas son de un género muy variado: compensatorias, anticíclicas, de precios por el Estado, subvención de algunas industrias, ciertas políticas fiscales, crediticias, y también incluye la política de pleno empleo.

Ya se ha visto anteriormente, como este tipo de planteamiento formaba parte de una visión de la sociedad, donde la problemática del corto plazo asumía gran importancia y donde no se requería ir más allá de cierta participación del Estado.

Para Ch. Bettelheim⁽⁸⁾, "...El intervencionismo implica una intervención sistemática, destinada a orientar la economía en un sentido determinado"... , y como ejemplo de intervencionismo se tiene el proteccionismo y como caso concreto del dirigismo a la política del New Deal en los Estados Unidos luego de la gran depresión de los años 30's.

En el tercer nivel de la llamada planificación Estatal las acciones por parte del Estado vienen especificadas en planes con un mayor aumento en cuanto a su cumplimiento.

Aquí se encuentran varias modalidades que es necesario observar brevemente. La planificación flexible ... "es aquella que se pretende realizar sin actuar directamente sobre la producción y -- sin que el Estado sea propietario de los medios de producción...", el Estado actúa, indirectamente, por medio de la distribución de -- materias primas, del control de las inversiones, del control de -- las aperturas de crédito, etcétera. ⁽⁹⁾

En una segunda modalidad hay que referirse a la planificación indicativa, la cual en extremo se tendería cuando el plan se limitara a consignar algunas previsiones sin disponer de ninguna medida para inducir a su cumplimiento. Esta modalidad no queda muy clara en su sentido, y pudiera pensarse que se queda en el análisis de -- proyecciones ya que al establecer orientaciones acerca del posible comportamiento de productores y consumidores, suplantaría fácilmente

(8) Ch. Bettelheim. "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación".

(9) *Ibidem.* Ch. Bettelheim. p. 159.

te las indicaciones recibidas por el mecanismo de mercado. Esto podría ser el caso para el sector privado en México, ya que desde el punto de vista de los propósitos y la eventual vinculación al plan del sector público a sus actividades no hace más que definir ciertas orientaciones. Por ser una modalidad intermedia se encuentra muy lejos de otras. Para su mejor definición las variables a considerar serían en parte las siguientes: grado de vinculación real de las decisiones que se toman en la práctica en base a lo estimado en el plan indicativo, participación relativa de las esferas pública y privada alrededor del plan, estimación de objetivos y metas, definición de la utilización de instrumentos y recursos para ser aplicados a las diferentes etapas, fases y proyectos del plan, grado de participación en la toma de decisiones de los diferentes grupos sociales en las etapas del proceso de planificación, desde el diagnóstico y evaluación hasta la propia ejecución del plan y su eventual reprogramación.

Una tercera modalidad de la planificación estatal se refiere a la llamada planificación concertada la cual pudiera caracterizarse a través de como se toman conjuntamente las decisiones con las empresas individuales, de cómo el plan viene a ser una sumatoria de planes también individuales. Del nivel de concertación que se tiene tanto en la fase de elaboración como en la ejecución. De cómo el plan resulta ser una referencia para los programas de inversión, de la dificultad para conocer el comportamiento real del mercado. Como ejemplo más típico de esta tendencia en el mundo capitalista se tiene el caso francés. Claro está que esta concertación tiene una mayor especificidad en una formación social determinada,

ya que además de tener en cuenta la concentración y el grado de --
 trasnacionalización de esa economía en particular, debe tener en -
 cuenta la composición de los grupos y clases, y específicamente el
 papel que el Estado juega en esa formación social.

Para el caso de la sociedad mexicana, ya en el Plan Global de
 Desarrollo 80-82 se prevén mecanismos indicativos y de concerta--
 ción para el sector privado, lo cual supuestamente permitiría la -
 acción coordinada para la elaboración y posterior ejecución de pla-
 nes. Debe decirse que aún cuando estas acciones puedan realizarse
 si el plan no pasa a ser obligatorio en su cumplimiento por parte
 del sector privado, termina por confundirse la concertación con --
 una acción indicativa. Por ello la concertación debe ser obligato-
 ria dada por el carácter de ley ya que esto es lo que puede permiti-
 r que la concertación sea más realista.

En la cuarta modalidad, el Estado controla una gran parte de
 la economía, y con el poder que tiene puede guiar el resto de la -
 misma hacia cualquier objetivo que el gobierno escoja.

5.4 El sector público como sujeto de la planificación.

Se debe entender el sujeto de planificación en los siguientes
 términos: como una o varias unidades relacionadas entre sí de modo
 que formen una organización, todo esto conduce a pensar en el Esta-
 do de acuerdo a los fines a los cuales está destinado, las funcio-
 nes que debe desempeñar y el instrumental de que dispone para la -
 realización de tales funciones y la satisfacción de dichos fines.

Así los fines del Estado pudieran pensarse de la siguiente -- forma: lograr el desarrollo económico, el desarrollo social, el desarrollo físico y la ordenación espacial, el mantenimiento de la defensa, la seguridad y el orden público. Estos fines se materializan en un proyecto nacional con un contenido orientado con aspectos como son las ideas de independencia, justicia y libertad. Cuando se menciona, que se debe proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr una participación equitativa en el disfrute de la riqueza, principios de justicia social y el desarrollo de la economía puesta a el servicio del hombre.

Para satisfacer tales fines, el Estado deberá cumplir con las siguientes funciones básicas: fijación de políticas, regulación y control, promoción y producción de bienes y servicios, contando para su realización de cierto instrumental que viene representado -- por el uso de determinados sistemas, algunos de carácter asesor como es el de planificación.

5.5 El sector público en el proceso de planificación.⁽¹⁰⁾

La ubicación del sector público dentro de las economías latinoamericanas va a ser producto del propio estadio de desarrollo y del papel que juega el Estado en tales formaciones sociales, como también el punto de vista o enfoque que se tenga para definir su función. Si por ejemplo, la concepción que rige dicho funcionamiento

(10) Para el desarrollo de este punto me voy a valer del trabajo realizado por R. Cibotti y E. Sierra. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Ed. Siglo XXI, México 1981. Textos del ILPES.

to se refiere a la teoría liberal del Estado se concluiría que el Sector Público debe orientarse hacia la prestación de servicios -- públicos esenciales (orden interno, administración, defensa, justicia), y donde, el mercado viene a actuar como el mecanismo orientador de las decisiones económicas. Sin embargo, este punto de reflexión debe hoy considerar necesariamente algunas funciones con sentido diferente para el sector público, provenientes de una mayor participación del Estado, y una orientación central.

En realidad es que en las formaciones capitalistas dependientes se tiene un tipo de economía, denominada por algunos autores como mixta, donde el Estado viene a jugar un papel determinado, especialmente en México, donde la realidad histórica del país asigna al Estado una influencia sin precedentes como fuerza rectora de la economía y de la sociedad.

Se nota por ejemplo en el gasto público federal se ha ido ganando importancia en el nivel y dirección de la actividad económica nacional. En los últimos 20 años, la inversión pública federal se convirtió en el principal elemento de promoción del crecimiento.⁽¹¹⁾

Aquí la argumentación que se da se basa en una variable nada despreciable, como el gasto público. Así como se utiliza este indicador pudieran utilizarse otros para apreciar su participación -- a través de otros factores.

(11) Véase el cuadro en la siguiente pág. que representa la estructura de los gastos efectivos según el carácter público de la función.

GOBIERNO FEDERAL: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS EFECTIVOS SEGUN EL CARACTER PUBLICO DE LA FUNCION
(PORCIENTOS)

PERIODO	FUNCIONES DEL ESTADO GENDARME				FUNCIONES DEL ESTADO INTERVENTOR.			
	TOTAL	ADMON. FUNCION FISCAL	GASTOS MILITARES	OTROS GASTOS	TOTAL	ECONO-- MICOS	SOCIALES	DEUDA PUBLICA
1900-1911	47.4	10.8	21.9	14.7	22.6	16.0	6.6	30.0
1917-1920	78.2	13.9	55.2	9.1	18.3	16.3	2.0	3.5
1921-1924	63.9	10.3	43.9	9.7	27.6	17.9	9.7	8.5
1925-1928	52.4	13.0	31.2	8.2	31.9	24.8	10.1	12.7
1929	56.9	11.1	37.3	7.5	30.1	23.2	12.9	7.0
1930-1932	51.4	13.5	29.9	8.0	43.9	28.1	15.3	4.7
1932-1934	50.7	19.5	23.8	6.6	37.1	21.7	15.4	12.2
1935-1940	33.7	10.2	18.0	5.5	45.9	37.6	18.3	10.4
1941-1946	27.3	6.8	16.6	3.9	55.7	39.2	16.5	17.0
1947-1952	19.4	4.8	9.7	4.9	65.2	51.9	13.3	15.4
1953-1958	16.8	4.2	8.0	4.6	67.1	52.7	14.4	16.1
1959-1963	15.8	4.3	6.0	5.5	58.2	39.0	19.2	26.0
1967	10.4	3.3	4.5	2.6	60.8	40.9	19.9	28.8

FUENTE: James Wilkie, The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1970, University Of California Press 1967; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1967. Citado en "La Sociedad Mexicana" Presente y Futuro. Wionczek, Miguel. México, F.C.E. 1979.

R. Cibotti y Sierra⁽¹²⁾ mencionan que una forma de evaluar las funciones del Estado en la economía nacional puede ser a través -- del uso de indicadores que muestren las relaciones entre variables tomadas como representativas para la actividad del gobierno (gastos de financiamiento, inversión, tributación, sueldos y salarios pagados, aportes a la seguridad social, etc.) con otras de carácter global como el producto, consumo, o inversión u otros similares. Sin embargo, dichos autores apuntan una apreciación de la actividad del Estado, que a través de indicadores no es posible percibir en términos reales, la composición de diversos bienes y servicios que ofrece, de la creación de capacidad productiva que pone al servicio del sistema económico y de la movilización de factores implícitos en los flujos financieros que maneja.

Se han visto las funciones que realiza el Estado; incluyendo en estas, la fijación de políticas, la regulación y control, promoción y producción de bienes y servicios o acciones que tienen un carácter general sobre toda la sociedad, ahora bien, cuando se trata de la problemática del desarrollo este problema se ataca desde un punto de vista sectorialista, -en análisis actuales se incluye la variable regional-, pero muchas veces se deja de lado una visión o enfoque que dé suficiente peso a la problemática institucional, -no centrando la atención en el papel que desarrolla el sector público.

Esta preocupación expresada por los autores Cibotti y Sierra,

(12) *Ibidem.* R. Cibotti y E. Sierra. p. 10.

marca un elemento importante para la singularidad del papel del Estado en las economías de países subdesarrollados. Sin embargo, esta visión institucional del problema, no debe dejar de considerar el comportamiento diferencial del sector público y el sector privado en este tipo de economías capitalistas dependientes. Es así como tales patrones de racionalidad, como apuntan los autores, tienen que ver con -al menos- estas características: el tipo de decisiones en cuanto a la producción, la combinación de factores que utilizan, el tipo de actividad a que se dedican, la organización, el funcionamiento. Lo que viene a reflejar un punto de vista, una racionalidad, una actitud ante el uso de determinados medios y la fijación y consecución de determinados objetivos.

Ante la respuesta de sí es posible la planificación en el sector público Cibotti y Sierra manifiestan una proposición acerca -- del proceso de planificación. (13) Tratando de vincular los tres niveles del largo plazo (plan de perspectivas), mediano plazo (modelo global, plan quinquenal), y corto plazo (plan operativo anual) en donde parece ser que se repite la estructura sectorial sin considerar la problemática regional urbana. Esta interacción a nivel sectorial permitiría la definición de una área de planificación inductora dirigida al sector privado, y una segunda que a partir de la compatibilización de los programas sectoriales viene a definir un plan del sector. Llegando a este punto del corto plazo vale la pena mencionar la programación en este lapso que señala: Dardo Se-

(13) *Ibidem. Cibotti y Sierra ya citado, p. 49.*

greo, ..."para un año determinado del período a mediano plazo la realización de los objetivos de crecimiento propuestos y la introducción de equilibrio a través de instrumentos de la política de coyuntura, o sea, la modulación del financiamiento y del gasto público como así también la acción sobre el crédito y la moneda"...

Con esto se tendría así definido en el ámbito de una economía mixta -o mejor dicho en una formación social capitalista dependiente-, el proceso de planificación. Esto aparentemente podría resolver el problema a nivel de grandes agregados, como una solución --analógica, de las que se han intentado formalmente en América Latina cuando se habla de planificación para toda la formación social. Sin embargo, esta solución no parece ser satisfactoria. A modo de respuestas hay que señalar el resumen que hacen Cibotti y Sierra -acerca de la planificación del sector público: ..."i) en las economías mixtas forma el área de la planificación denominada normativa porque en ella las decisiones son, en principio, independientes -del mercado; ii) el sector público y por ende su planificación, --abarcan un campo sumamente heterogéneo de actividades y propósitos que no admiten el empleo de métodos y técnicas comunes a todas las actividades públicas para determinar sus objetivos y asignar recursos. Por lo tanto, es necesario emplear diferentes métodos o introducir variaciones de los procedimientos de planificación; iii) el plan del sector público exige ciertas pruebas de coherencia de los planes de desarrollo, de acuerdo a lo que es capaz de realizar el

[14] Dardo Segredo, "Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas". p. 29.

Estado en el campo de la producción y de la acumulación; iv) la -- planificación del sector institucional constituye un enfoque del - gasto público que comprende el tratamiento que, con frecuencia, re - cibe como variable puramente monetario-financiera y; v) sirve, ade - más para vincular el proceso de planificación a mediano plazo, en el ámbito de las acciones públicas"...⁽¹⁵⁾

Vale la pena comentar aunque sea de manera breve, tales aseveu - raciones: la primera en el fondo no viene más que a explorar la - existencia de una capacidad del Estado y específicamente del sector público, en la creación de una sociedad diferente. ¿Tendrá realmente el sector público la capacidad de crear una sociedad diferente , no condicionada por la acción del resto de los agentes sociales?. - Aquí se plantea el problema de la totalidad, en el sentido del sector público, de si su acción va a ser esencial para la conservación, el mantenimiento o el cambio. Y es que no se puede olvidar el hecho que aún pudiendo actuar el sector público con una racionalidad diferente, esto no puede verse en abstracto dado que las estructuras donde ésta se mueve están incluidas en una racionalidad global, dominada por los grupos que detentan el poder y quienes con entera seguridad, si su racionalidad coincide con la racionalidad privada. van a tratar de dirigir los esfuerzos del Estado hacia los objetivos que persigue. Esta proposición de organización de la actividad del sector público se encuentra en perfecta adherencia con el tipo de planificación concertada de la cual ya se ha hablado; donde el aspecto normativo tendría que ser examinado a la luz de la viabilidad

(15) *Ibidem*. Cibotti y Sierra ya citado. pp. 66-67.

dad política de la estrategia formulada por el sector público y la validez y correspondencia de los proyectos formulados tanto en el sector público como en el sector privado. La segunda y tercera -- consideración son de carácter estrictamente metodológico y basta -- referirla a la experiencia de las formaciones sociales donde ade-- más de la complejidad planteada por la diversidad de sectores, apa-- rece la planificación como mecanismo general regulador de las acti-- vidades socioeconómicas, suplantando en la medida de lo posible al mecanismo de mercado.

VI. LA CONSTRUCCION DE MODELOS EN PLANIFICACION.

La necesidad y posibilidad de construcción de modelos para -- conocer la realidad es un hecho relativamente antiguo en el hombre ligado a su propia aparición, si como modelo se entiende: una imagen o representación. La principal inquietud al respecto se reflere a la necesidad de una mayor comprensión del mundo social y económico, de modo que se pueda usar ese instrumental, -la construc--ción de modelos-, en el campo de la planificación del desarrollo.

Anteriormente se había mencionado que algunos problemas que - requerían nuevos aportes, a nivel del proceso de la planificación, tanto para la realización de diagnósticos como para formular estrategias de desarrollo. Con el objeto de acercarse más al plantea--miento de alguno de estos problemas considero de utilidad señalar aquí un buen artículo que resume la problemática al respecto. (1)

6.1 ¿Qué son los modelos?. Su utilidad y tipología.

La palabra modelo tiene varias connotaciones que vale la pena precisar para situarnos en el problema. Tiene una connotación sustantiva que se refiere a la idea de representación, la otra de ca--rácter adjetivo, la cual se refiere a un grado de perfección o --idealización en el sentido normativo y finalmente un sentido ver--bal que trata de la construcción de un modelo, lo cual implica, el revelar, mostrar o demostrar propiedades o cualidades de determinana

(1) Oscar Varsavsky. "Modelos Matemáticos y Experimentación Numé--rica". Ed. Universitaria. Santiago de Chile, 1971. pp. 16-54.

dos objetos.

Por modelo hay que entender simplemente a una imagen o representación de un sistema, proceso, evento, etc., cuya simplicidad - en relación a la realidad es que se deberían captar los elementos esenciales de la misma que son más fáciles de operar que la propia realidad.

Cuando se plantearon los supuestos que rigen a la planificación, se formularon algunos problemas, que vale la pena repetir. - Se mencionó que si era posible conocer la realidad, y si esto era cierto, como lograr conocerla. Debemos sostener que la planificación se basa en esta posibilidad de construcción de modelos que -- guarden correspondencia o analogía con lo que ocurre con el plano de lo material y el plano de las ideas.

La existencia de esta supuesta correspondencia, induce a la - necesidad de construcción de modelos que la representen. Por sistema hay que entender a un conjunto de elementos que tienen determinadas características y que se encuentran interrelacionados. Esta definición en su grado más alto de abstracción coincide con el concepto de estructura, cuestión que no sucedería cuando dicho concepto se aplica a un nivel mayor de concreción, implicando entonces el concepto de sistema el de estructura. Otra forma de percepción de lo que es un sistema proviene al considerarlo similar al - de una caja negra, donde su funcionamiento interno vendría representado por la función de transferencia que va a relacionar la entrada y la salida de dicha caja negra.⁽²⁾ Cuando se trata de sistemas

(2) Cfr. Véase pag. 149-150 de este mismo trabajo.
Fremont G. Katz. ya citado.

sociales además de estas características de unidad y de organicidad se debe de definir la relación tanto del medio ambiente, como la direccionalidad del sistema, su objetivo.⁽³⁾

Por otro lado tratando de visualizar la utilidad de los modelos. Es un hecho aceptado que los modelos pueden permitir tanto la descripción como la explicación de lo real. Sin embargo el criterio de validez de tales explicaciones de determinados fenómenos es tá dada por su capacidad de predicción, que se tiene como referencia permanente a la misma realidad. Sin embargo, cuando se entiende a la planificación como un método de transformación de la realidad, y por lo tanto al implicar esta acción cambio, se presenta -- la idea en la necesidad de una elección de una decisión. Surge -- así como nuevo criterio de validez en la construcción de modelos -- la referencia a la toma de decisiones, que a fin de cuentas vienen orientadas -en este caso- por la necesidad de una transformación.

Así aparece la totalidad del modelo como instrumento de decisión y a veces como instrumento para lograr una predicción cuantitativa.

Pasemos ahora a revisar una clasificación que permite ubicar con mayor grado aunque no suficiente los diferentes tipos de modelos. Para esto se señalarán los tipos de clasificaciones que tienen relación, sin embargo la primera es sólo a título ilustrativo, y más tarde se empleará la segunda. La primera se refiere a el --

(3) Cuando se comprenda mejor la ubicación del sistema en el medio ambiente, será mejor el conocimiento acerca del propio sistema.

grado de concreción / manipulación que pueden tener los modelos, - los tipos dentro de esta clasificación son: modelos icónicos, que representan a escala determinadas situaciones o fenómenos (ejem- - plo: mapas de carreteras, fotograffas), los analógicos, donde una propiedad viene a representar a otra (como caso típico la analogía entre un sistema hidráulico y uno eléctrico, donde el agua se asi- - mila al flujo eléctrico), y finalmente los modelos simbólicos en - los cuales las propiedades del sistema se expresan simbólicamente (ejemplo: cualquier relación expresada gráficamente, la cual pue- - de ser mostrada por una ecuación, donde la ecuación es el modelo - simbólico. En esta clasificación los modelos más específicos y -- concretos son los icónicos, no así en cuanto a las posibilidades - de manipularlos y obtener el cambio deseado en el objeto real o -- sistema.

Otra clasificación es la que presenta O. Varsavsky⁽⁴⁾ al consi- - derar los modelos en dos niveles, los de tipo mental y los explíc- - tos.

Los modelos mentales contienen ... "lo que sabemos y pensamos acerca del sistema a partir del momento en que lo individualizamos y aprendemos a reconocerlo. Esta formado por una descripción del sistema, una explicación o teoría de su funcionamiento... que nos permite creer que podemos predecir en algún grado su comportamien- - to y controlarlo en algún grado"...⁽⁵⁾

(4) *Ibidem.* O. Varsavsky. pp. 18-33.

(5) *Ibidem.* p. 13.

Mientras que los modelos explícitos de los modelos mentales - no son más que su representación que los hace estables y mejor definidos. Este último tipo de modelos, los divide el autor en tres grupos: verbales, físicos y formales o matemáticos. En lo que sigue sólo me ocuparé del tipo de modelo formal o matemático sobre todo por la importancia que estos modelos pueden tener en las ciencias sociales como un instrumento que nos va a permitir relacionar la tricotomía entre TEORIA-REALIDAD Y LOS MODELOS.

Los modelos verbales son descripciones de los modelos mentales en lenguaje ordinario. Los modelos del segundo grupo, los modelos físicos son representaciones de los modelos mentales por medio de objetos o sistemas materiales, sean artificiales o naturales, tienen gran utilidad en las ciencias naturales al ser utilizados como instrumentos educativos. Finalmente los modelos formales o matemáticos son aquellos que utilizan como lenguaje a la matemática en sus diversas ramas: Varsavsky señala que los modelos de tipo matemático en relación a los de los primeros dos grupos es que poseen las siguientes características o propiedades⁽⁶⁾..."son los únicos que pueden ser relativamente fieles"... sin dejar de ser manejables, cuando el número de factores identificados es alto. Poseen un alcance deductivo superior a los otros, son los más claros y fácilmente comunicables, criticables, perfectibles. Y por último que son consistentes y complejos.

[6] O. Varsavsky, ya citado. p. 21..

6.2 La construcción de modelos.

El uso de modelos como representación de la realidad es algo que tiene su historia. Para entender ésta baste pensar en el campo de las ciencias naturales y la construcción que hacen Galileo y Newton para comprender el movimiento de los cuerpos logrado a través de la ley gravitacional, en la cual se describe, explica y predice con extraordinaria precisión dicho movimiento, es con este ejemplo, tan importante en las ciencias naturales, como se logra establecer la predicción como frecuencia útil de dicha relación entre teoría y realidad a través de los modelos. Aquí se ven identificadas la física y la matemática en una sola ciencia y es así como todo el cálculo diferencial aparece como método de explicación de fenómenos físicos. Esta adherencia y desarrollo de ambas disciplinas, hace olvidar un poco sus naturalezas; cuestión que se viene a plantear con mayor intensidad cuando se trata de interpretar fenómenos de carácter social a través de un instrumental matemático. Problemas que más adelante se verán al observar las diferencias entre los sistemas sociales y los sistemas físicos y se plantea el uso del lenguaje matemático para su interpretación.

Por ahora sólo trataré la construcción de modelos matemáticos en los términos de O. Varsavsky⁽⁷⁾, quien señala los pasos necesarios para la construcción de los modelos. En primera instancia se señala la descripción normativa del sistema donde se presenta lo que

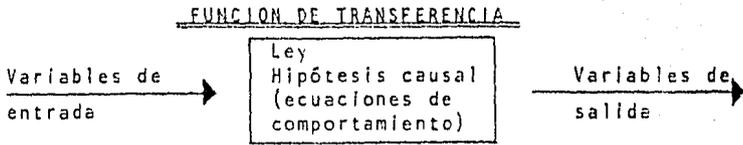
(7) *Ibidem.* p. 25

interesa averiguar como objetivo de estudio ..."a) Se expresan los objetivos del estudio en términos de variables bien definidas en cuanto a su contenido empírico: las variables de salida o indicadores"...

El estar bien definido significa conocer los posibles valores de esa variable y saber como evaluarlas.

- El segundo paso se refiere a la identificación de todas -- aquellas variables que influyen sobre los valores de salida. Distinguiendo tres tipos de variables, los controles, las exógenas y las endógenas. Las variables de control son aquellas de carácter instrumental y cuyos valores pueden cambiarse a voluntad, este tipo de variables es la que va a permitir al analista introducir elementos de lo político de modo tal que a través de sus variaciones puedan ser vistas las implicaciones que pudiera tener el comportamiento del modelo en diferentes alternativas. Las variables exógenas, son variables que explican las condiciones del contorno y permiten observar, sobre todo, la influencia del medio ambiente sobre el sistema; no siendo controlables a voluntad por el analista. Y finalmente las variables endógenas se incluyen a todas aquellas que van a permitir calcular la salida del sistema.

- El tercer paso para la construcción del modelo se refiere a las hipótesis que se plantean acerca del mecanismo causal del sistema o lo que va a permitir el cálculo de la salida en función del resto de las variables. Correspondiendo como ley de funcionamiento a la función de transferencia.



Los pasos mencionados anteriormente conducen sólo a la construcción de un modelo matemático en referencia a un sistema determinado, llegando a este punto se plantea la problemática tanto del análisis como de la síntesis del sistema. Donde es necesaria la definición por parte del analista, de los elementos e interrelaciones que conforman el modelo de un sistema. Siendo así, se requerirá definir que variables son las necesarias y suficientes para describir el funcionamiento del sistema y como medir esas variables. Y que forma tienen las funciones de transferencia de los elementos y como determinar los parámetros de esas funciones.

En cuanto al análisis del sistema se trata principalmente de describir el funcionamiento del sistema dado, entendiendo por esto, como cambian las variables en el tiempo, su finalidad última es casi siempre lograr un funcionamiento adecuado. La limitación en cuanto al logro de la predicción está en que los cambios estructurales no se incorporan al aparato predictor (modelo), o sólo se hace comunmente dando la posibilidad de elegir entre pocos cambios estructurales previstos por el analista. Por otro lado la optimización queda limitada a lo que puede lograrse con la estructura actual.

Si en el problema de el análisis se intenta conocer la función

o relación de salida del sistema; cuando se trata de problemática de la síntesis el problema es inverso y a través del conocimiento de salida, eventualmente de las relaciones de entrada al sistema. Entonces se requiere encontrar la función de transferencia o funciones que satisfacen estas condiciones. Y no existe una armazón teórica que pueda servir de guía al diseño de modelos por lo tanto esto se hace, como en todo arte, practicando junto a un experto que posee experiencia acumulada y la aplica siguiendo ciertas normas indefinibles.

La problemática acerca del análisis y síntesis de sistemas se presenta como un elemento importante a considerar en el proceso de planificación, dado que tanto el diagnóstico, como la construcción de la imagen objetivo y el diseño de la estrategia de desarrollo - tal apreciación resulta interesante a la hora de realizar dichas -- tareas. Por otro lado anteriormente ya se mencionaba en relación a el modo de hacer el diagnóstico, fundamentado a través de un análisis sistémico tratando de visualizar las variables del medio, -- los resultados de la actividad (variables de salida) y los recur-- sos (variables de entrada). Igualmente en el diseño de la estrategia -como problema de síntesis.

Construcción de modelos sociales.- Para algunos autores construir un modelo matemático en ciencias sociales significa todo un problema metodológico y tal actividad corresponde a los matemáti-- cos.

Para realizar dicho modelo es necesario saber cual sería el -

lenguaje que más se adapta a las Ciencias Sociales. Para ello cabe presentar una comparación entre las características de los sistemas físicos y los sistemas sociales.

Ver el cuadro siguiente: (8)

COMPARACION ENTRE LOS SISTEMAS FISICOS Y SOCIALES.

CARACTERISTICA	SISTEMAS FISICOS	SISTEMAS SOCIALES
1. Número de variables para describir el sistema.	Muy pocas agrupables en pocas categorías.	Muchas y heterogeneas
2. Importancia de las variables, representatividad matemática.	Importante las <u>variables</u> locales. Análisis matemático	Poca importancia de la continuidad.
3. Precisión de las variables	Fácilmente cuantificables, medibles, - manejables.	Difícil cuantificación, predominio de <u>variables</u> cualitativas.
4. Finalidad	Predicción Explicación	Decisión y Control.
5. Tipos de modelos	Genéricos	Específicos.
6. Representatividad	Abundancia de <u>estructuras</u> algebraicas - sencillas	Lo contrario.
7. Grado de aproximación lineal de los fenómenos.	Buena	No sirve ni como primera aproximación en la mayoría de los casos.
8. Importancia del estado en el conocimiento del sistema.	Mayor importancia -- en los estados de -- equilibrio	Sólo los transitorios interesan.
9. Relación sistema - medio ambiente.	Medio ambiente controlable; pueden repetirse los experimentos en las mismas condiciones.	Condiciones externas - no repetitivas.
10. Método experimental	De validez empírica a los modelos.	Casi no hay experimentación.

6.3 Los modelos matemáticos en Ciencias Sociales. Su validez.

Los tipos de modelos matemáticos que aquí se presentan se refieren a una agrupación que hace O. Varsavsky⁽⁹⁾ y corresponden a los siguientes modelos: analítico-algebraicos, econométricos, de simulación y de experimentación numérica.

1.- Los modelos analítico-algebraicos.

Estos modelos tienen su origen en el uso de la matemática aplicada a los modelos físicos, por los resultados significativos y favorables se ha tratado de adaptarlos al campo de las ciencias sociales. Según O. Varsavsky estos modelos no han tenido éxitos espectaculares, ni teóricos ni prácticos, sin embargo, menciona algunos que han tenido cierta importancia en el campo económico como son los modelos de Harrod-Domar y sus extensiones y generalizaciones; los modelos de Leontiev y Von Neumann, los procesos de Markov, etc.. Así se menciona a la programación lineal como parte de estos modelos.

2.- Los modelos econométricos.

La Econometría es introducida como vocablo en 1926 por el economista y estadígrafo noruego Ragnar Frisch⁽¹⁰⁾... "la econometría es la ciencia que trata de la determinación, por métodos estadísticos, de leyes cuantitativas concretas que rigen la vida económica---

(9) *Ibidem.* O. Varsavsky. pp. 39-52.

(10) Oscar Lange. "Introducción a la Econometría". F.C.E., 1978. pp. 11 y siguientes.

ca"... Así se alimenta de la teoría económica a través de sus leyes de carácter general y por el lado de los hechos toma el material referente a los datos numéricos de la estadística económica. Establece la econometría una combinación de métodos estadísticos y matemáticos que da expresión a elementos de carácter cuantitativo y concreto.

La investigación en el campo econométrico centra su atención en tres cuestiones fundamentales. La primera referida a el propósito de pronosticar los ciclos económicos en la economía capitalista, esta idea se relaciona con el hecho de poder controlar los períodos de crisis económica; tal concepción parece haber sido superada hoy día y las esperanzas que surgieron alrededor de estas investigaciones estaban relacionadas con una participación mayor del Estado para superar esas crisis como medidas un tanto extremas de tal asunto. Sin embargo, este objetivo hoy no se presenta como tal. Un segundo campo de atención de la Econometría se refiere a la investigación de mercado, sobre todo para investigar la elasticidad de la demanda y también de la oferta. Este segundo objetivo del campo de investigación econométrica resulta ser un requisito en el avance del proceso del capitalismo; este en su etapa monopolística va a necesitar de cierto instrumental y aparece la exigencia hacia la econometría. Un tercer campo de investigación econométrica "...es el que usualmente se describe con el nombre de programación. Abarca cuestiones relativas a la totalidad de la economía nacional o a grandes complejos de ella y el propósito de estas cuestiones es estudiar los efectos de ciertas decisiones económicas".⁽¹¹⁾

(11) *Ibidem.* Oscar Lange. pp. 15-17

Retomando de nuevo a O. Varsavsky respecto a los modelos econométricos, puede deducirse de estos la necesidad de una cautela en cuanto a su validez del campo en que actúan los modelos econométricos, veamos el planteamiento en concreto: ..."rechazar en principio los modelos econométricos significaría rechazar la experiencia como gufa... para los sistemas sociales, el futuro no tiene -- porque repetir el pasado. Todo país que quiere salir del subdesarrollo niega justamente su pasado. Si va a basar su planificación en un modelo econométrico, que esencialmente extrapola el pasado, esta derrotado de antemano. En este sentido el econométrismo exagerado puede decirse que refleja una ideología conservadora..." (12)

En resumen se puede concluir en relación a este tipo de modelos algunos elementos positivos y negativos. Entre los elementos negativos podrían mencionarse; que el futuro no tiene porque repetir el pasado y que su condicionamiento debe establecerse sólo a través de una posición crítica del desarrollo, utiliza datos suministrados de la estadística actual, y los modelos de muchas variables no pueden atacarse por métodos de la estadística, su confiabilidad se encuentra acotada a determinadas aplicaciones. Desde el punto de vista positivo debe señalarse como el método econométrico presta atención a la experiencia y desconfía de los preceptos mentales, los coeficientes econométricos pueden ser sometidos a variación para observar su sensibilidad y son útiles cuando se trata de situaciones estables de gran inercia.

(12) *Ibidem*, O. Varsavsky, pp. 33-39.

3.- Modelos de simulación.

Veamos según O. Varsavsky cuales son las características que permiten definir esta tipología de modelos, los cuales a veces se ven clasificados en alguno de los tipos anteriores ya descritos.

El campo de operación de estos modelos son los problemas de colas de espera, inventarios, tránsito, procesos industriales complejos, mercadeo, etc.. Como característica de este tipo de problemas se tiene que son: procesos, sus componentes pueden ser desagregados al máximo, los procesos esencialmente aleatorios son modelos genéricos, interesa el funcionamiento del sistema en estado estacionario, el medio es relativamente controlable y las variables son casi todas cuantificables. La definición que da Varsavsky para este tipo de modelos es así: ..."Es una descripción formalizada -en lenguaje de computadora- de todos los detalles relevantes del proceso en estudio, en su secuencia real, incluyendo todos los factores que se desee y tomando en cuenta todos los lapsos que transcurren. Todas las incertidumbres están dadas implícitamente mediante variables aleatorias"..⁽¹³⁾

4.- Modelos de experimentación numérica.

Plantea Varsavsky⁽¹⁴⁾ que este tipo de modelos ..."son modelos realistas de sistemas sociales grandes como los que deben considerar los políticos y planificadores..." dando como ejemplos: desa

(13) Ibidem. O. Varsavsky p. 41.

(14) Ibidem. O. Varsavsky. pp. 41 y siguientes.

rollo económico, conflicto social, estrategias políticas, evolución de civilizaciones, desequilibrios ecológicos. Dice también - que las características generales, además de las dadas para los -- sistemas sociales son:

- La desagregación de los modelos no puede llevarse al máximo por el enorme número de componentes elementales.
- Cada relación entre variables es una hipótesis de tipo global, - de las cuales hay muy pocas en las Ciencias Sociales.
- Son sistemas decididamente específicos.
- El modelo evoluciona; de la misma manera que el sistema real no pierde su identidad aunque cambia en el tiempo -u el medio tam-- bién- el modelo de experimentación numérica debe modificarse pa-- ra poder ser aplicado en distintos períodos, pero puede decirse que se trata de un mismo modelo.
- Las fuentes principales de incertidumbre en los modelos de expe-- rimentación numérica son: la forma de las hipótesis y los valo-- res de los parámetros en el comportamiento futuro de las varia-- bles exógenas, no controlables.
- Con estos modelos no se puede pretender hacer predicciones cuan-- titativas. Su uso es como criterio de decisión cualitativa: e-- gir entre unas cuantas alternativas de acción, cuyos efectos el modelo ayuda a comparar.

5.- Validez de los modelos en ciencias sociales.

La posición ante este problema está basada en el planteamien-- to de O. Varsavsky⁽¹⁵⁾ aquí sólo trataré de exponer el resultado

(15) *Ibidem*, 48-52.

de dicho trabajo. La validación de los modelos matemáticos parece tener tres facetas diferentes, una primera la llama el autor, la validación formal, -que tiene que ver con el hacer funcionar el -- programa del modelo, libre de errores, lo que se refiere sobre todo a una consistencia interna del mismo modelo y tiene que ver con el lenguaje utilizado para su acceso al uso de computadoras. El -segundo elemento se refiere a la fidelidad del modelo, en contraste con el modelo mental que se tenga de la situación que se explora. -También dice que ..."en este nivel corresponde hacer ensayos de -- -comportamiento razonable-; ver si la salida del modelo matemático tiene semejanza con lo que se sabe del sistema. Pueden hacerse ex perimentos con hipótesis simplificadas hasta ponerse en casos que el usuario cree comprender. Se compara entonces la salida con las expectativas del usuario y si no coinciden se busca la causa (a ve ces imperfecciones del modelo mental)..."(16)

El tercer nivel de validación el más importante, se refiere a la validación empírica donde se debe realizar comparaciones con la historia, éxitos predictivos y la comparación con otros sistemas, globalmente o cada hipótesis por separado si la especificidad es -mucha.

Tales niveles de validación tienen una importancia relativa -diferente, tratamos de ver por qué. La validación formal aparece sobre todo como un problema de construcción del modelo, así en par

(16) O. Varsavsky. ya citado.

te también el nivel de validación de la fidelidad aún con elementos diferentes. Parecerían aún a riesgo de subvalorizar el trabajo aquí presentado que la validación formal quede en el plano de la técnica, no por ello menos importante, aunque no esencial. Para esto operan las restricciones físicas y metodológicas como uso de la máquina adecuada, el lenguaje, la solución del diseño escogida del propio modelo y en fin la propia experiencia del analista para formularlo. En el segundo nivel, y por esto se hace más complicado, operan además de las restricciones nombradas en el primero, aquellas que surgen de la visión que se tenga, de la realidad y el producto que se obtuvo de ese conocimiento. Para entonces no sólo la posibilidad de conocer, sino también al conocer como hacerlo para captar su esencia en un modelo mental que describa la realidad y sea capaz de interpretarla. Está presente entonces, la propia idea del modelo mental sobre la realidad. Finalmente, en el tercer nivel de validación la empírica donde se vienen a resumir todos los problemas anteriores y pasa a ser el elemento fundamental o esencial ya que la prueba de toda esta construcción teórica requiere ser revisada a la luz de la propia realidad si es ella la que se quiere interpretar para tomar decisiones que permitan cambiarla. En este último criterio se resuelve entonces todo el esfuerzo creativo al querer actuar como elemento de convalidación, cuestión ésta que resulta ser importante no sólo en los modelos matemáticos, sino que también en el ámbito general de las Ciencias Sociales.

C O N C L U S I O N E S

Para concluir es pertinente sistematizar las ideas centrales que se han manejado a lo largo de este trabajo y apuntar algunas - de las posibilidades y limitaciones de la planificación en su propio desarrollo.

En primer lugar hay que señalar a la planificación como un instrumento para racionalizar y coordinar la política de desarrollo. La idea de planificación como se vió está siempre ligada a la idea de racionalidad y esta racionalidad como se ha observado se puede concebir bajo tres niveles diferentes: i) Aquella que intenta expresar la existencia de leyes de organización y funcionamiento de la sociedad como un todo. ii) A nivel de las fuerzas sociales, con esto se quiere mostrar aquellos elementos que guían su acción, su modo de comportamiento, el proyecto que presentan al resto de la - población. iii) El tercer significado que se debe tener presente - en cuanto a la racionalidad, se origina a partir de la relación de eficacia que se establece entre objetivos y medios.

El presentar algunos elementos de racionalidad en los países capitalistas desarrollados y subdesarrollados, ya permiten comenzar a fundamentar los elementos de carácter socioeconómico, que - tienen que ver con la idea de planificación.

En términos de leyes generales de funcionamiento se tiene que, cualquier posibilidad de planificación va a estar condicionada por la base acumulativa del modo de producción capitalista, ya que ésta

acumulación representa la fuerza motriz del desarrollo capitalista. Esto se tiene que decir ya que la planificación no debe ser considerada como mera metodología o instrumento para el cambio, de validez universal (sentido praxeológico), separándola de su contexto social, sería como pensar que el medio (la planificación) no justifica el fin, pudiendo igualmente tenerse la planificación para el desarrollo como para el subdesarrollo.

Por otro lado se tiene que la existencia del trabajo libre -- junto con la creciente acumulación se dirige a la maximización de la ganancia por parte del empresario, en este aspecto debe notarse la referencia en cierta forma a un modo de producción específico, el modo de producción capitalista.

Es desde este punto de vista acerca del desarrollo de las fuerzas productivas en función de las relaciones de producción, donde se puede observar como la racionalidad en términos de cálculo económico, va a estar limitada por una relación social esencial que define la tasa de plusvalía. Esta variable representa una relación social importante que nos sitúa en una relación entre clases que adquiere la connotación de dominación al fundamentarse en la propiedad individual de los medios de producción. Las demás relaciones entre los grupos dominantes vienen introduciendo nuevas limitaciones en el desarrollo y resolución de las contradicciones sociales entre dominados y dominantes.

Es importante señalar que con esto el Estado empieza a tener un nuevo papel, no sólo en la resolución de las contradicciones in

ternas, sino también desempeñar el papel señalado, al que se le -- asignaron funciones más amplias, de promotor del crecimiento económico y responsable del desarrollo social. En estas condiciones resultó imprescindible "modernizarlo", ante lo cual se identificaban tres situaciones principales:

- a) La caracterizada por la existencia de circunstancias políticas favorables a reformas en lo económico y en lo social.
- b) Aquella que se evidenció un "vacío de poder", que permitió al - parecer introducir métodos y propósitos relacionados con la planificación.
- c) La que se originó a partir de la adopción de la Carta de Punta del Este.

Los mecanismos ideados por los organismos internacionales en esa ocasión para llevar a cabo la cooperación financiera internacional comprendían requisitos técnico-rationales (proyectos y planes) que sirvieran de base para la definición de políticas de crecimiento y como una condición para la concesión de ayuda externa.

De la presentación que se ha hecho en este trabajo puede notarse que a más de cuarenta años de distancia, los resultados del empleo de la planificación como instrumento de racionalidad evidencian no sólo que los medios seleccionados no han correspondido a la realidad objetiva, sino que también los métodos empleados para la planificación no siempre han sido los adecuados al grado de desarrollo científico - tecnológico de los países latinoamericanos, llegándose inclusive al empleo de metodologías que sirven más para construir una "imagen idealizada" de la sociedad, con fines eviden-

temente políticos, que para identificar con objetividad los problemas y objetivos del desarrollo. De esto podría concluirse como ya se ha hecho anteriormente, que "si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalidad, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo están determinados no sólo por la calidad de las técnicas del sistema de planificación y proceso de planificación y los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones".

Esta afirmación no sólo contiene elementos de verdad, sino -- que además es la perspectiva que se ha venido utilizando a lo largo de este trabajo.

En lo que respecta a México, en forma muy general he presentado lo que ha sido el desarrollo de la planificación, en cada uno de los regímenes de gobierno, desde 1930-1982, junto con los propósitos de cada uno de ellos.

También he tratado en lo anterior de establecer ciertas relaciones de condicionamiento entre el modelo de desarrollo a nivel general de cualquier formación o específicamente alguna y -el fenómeno de la planificación-, a través de una identificación de los elementos que rigen la racionalidad de su comportamiento, se ha -- mostrado, en cuanto ha sido posible, las posibilidades y limitaciones de la planificación.

Para analizar el resultado de la planificación parece evidente tener que considerar las características de racionalidad en que se desenvuelve el sistema económico. Por ello partiendo del fenómeno concreto he tratado de apuntar la acción de las diferentes -- fuerzas sociales, sin embargo, el análisis y crítica que se le puede hacer a la planificación como tal; debe tener en cuenta que su papel pasa por no ser esencial a los efectos del funcionamiento de la propia sociedad. Esto de ser esencial se muestra en contraste, y por ejemplo en una formación socialista, donde en forma necesaria la planificación actúa como ley de funcionamiento que sustituye al mecanismo de mercado.

Pero tal situación no es la que corresponde a los países capitalistas dependientes. Tampoco puede pensarse en el papel que jugaría la planificación en estos países, como actividad capaz de poder proceder por sí misma a la superación de las condiciones de -- subdesarrollo y a la producción de un cambio social. Sería atribuirle a la planificación propiedades que está lejos de poseer y -- se estaría transfigurando la lucha política social en términos de una actividad como la planificación.

Para el caso de México establecer este patrón de análisis nos llevaría a una negación rotunda del papel que ha jugado la planificación y a no visualizar el papel que puede cumplir en el futuro. Creo que este juicio debe decirse, aún cuando en el presente trabajo me ocupe solamente de la función que ha jugado la planificación en términos de ventajas, desventajas, obstáculos, posibilidades y limitaciones que tiene, a partir de unos elementos de racionalidad

ya considerados anteriormente.

Las limitaciones en que se ve envuelta la planificación en el país tiene que ver con un condicionamiento externo así como en deficiencias propias. Desde un punto de vista político global, la primera restricción está en la ausencia de una estrategia de desarrollo que rijan la dirección de la misma planificación. Claro que esta afirmación debe de ser matizada, parece imposible que no exista un proyecto en el país, ya desde el año de 1917, con la Constitución se tiene un proyecto de país de manera implícita, y esto resulta más evidente desde la década de los 30's en adelante, ya que en este lapso existen proyectos nacionales no sólo por parte de los diferentes grupos de presión, sino de manera explícita o implícita por los mecanismos de gobierno. No se cuestiona el tipo de sociedad. Se avala la necesidad de un modelo sustitutivo de crecimiento en donde formalmente se tiende a la disminución de la dependencia extranjera. La necesidad de incorporar grupos de menores ingresos a la distribución del producto nacional y a su mejoramiento en las condiciones de vida, resulta como premisa permanente, aunque indudablemente tales aspiraciones se encuentran directamente vinculadas a las posibilidades que las características del propio modelo sustitutivo permite en condiciones de dependencia.

La planificación se consolida y vitaliza cuando se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

- 1) Que los grupos sociales que poseen o asumen el poder definan una estrategia de desarrollo a un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar

materalmente.

- ii) Que esta estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, - que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada;
- iii) Que esta estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permitan superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntura motriz, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación.
- iv) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente a la administración del Estado al mismo tiempo que se disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se dispone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su posibilidad y la riqueza de las categorías de análisis sobre su eficacia.

Según esta forma de ver las cosas la limitación de la planificación en el caso de México acerca de una ausencia de una estrategia de desarrollo no existiría en parte. Claro que refiriéndose a que las cuatro condiciones se verifiquen en forma simultánea, esta cuestión sólo parece cumplirse en el Primer Plan Sexenal con Lázaro Cárdenas. Sin embargo, a pesar de la presentación de ciertas orientaciones por los grupos que asumen el poder, posteriormente - la estrategia no viene presentada tan clara y explícita como lo fue en el Primer Plan Sexenal.

Estas diferencias en cada uno de los períodos son producto, - creo yo , de la cada vez mayor articulación entre los grupos que - asumen el poder y aquellos que realmente lo detectan en realidad, podría afirmarse que la estrategia de desarrollo que se ha present- tado en el país por parte de los grupos en el poder cada día toma un papel más definido. Se va delineando cada vez mejor el papel - que han de cumplir los diferentes grupos en torno a la estrategia y a los diferentes proyectos.

Una segunda limitación para la planificación se refiere a la falta de sanción legal que tiene el plan. Institucionalmente resul- ta condicionante para la Administración Pública aún cuando no to-- talmente vinculante. Esta superación de la limitación se ve media da hoy, entre otras cosas, por el Poder del Ejecutivo de hacer uso de ciertos preceptos constitucionales, La Ley Orgánica de la Admi- nistración Pública, Leyes, Reglamentos y Acuerdos que se toman en materia de planificación en los tres niveles de gobierno, federal; estatal; y municipal. Falta de aprobación por parte del pueblo en general, por la incoherencia entre los planteamientos de orden cua- litativo expresados en el plan y las políticas y medidas que ope-- ran a corto plazo.

Adicionalmente habría que contar con la relación Plan-Realí-- dad, la cual pasa por considerar el problema de la viabilidad físí- ca, social, y política del planteamiento realizado en el plan. Su- cede que cuando se pasa a la etapa de ejecución de los planes, es cuando mejor se visualizan verdaderos problemas e intereses de las fuerzas sociales que op^oran a nivel de toda la sociedad. Del pla-

no de lo posible se pasa a la realidad como producto o resultante de la acción de todos los grupos. En relación a la planificación se puede observar como operan las condiciones reales incluidas como tercera y cuarta condición del planteamiento ya mencionado.

Un tercer tipo de limitación o deficiencia interna es la que se denomina de carácter técnico, donde pueden observarse elementos tales como : falta de capacitación en el personal que trabaja en las diferentes unidades de planificación, la ausencia de una seria reflexión metodológica, la excesiva preocupación por el corto plazo, la ausencia de diagnósticos globales y de cierta profundidad, - las fallas en la fijación de metas. Este tipo de factores que actúan como obstáculos a la planificación, más bien son causas aparentes y pueden quedar enumeradas así: falta de operatividad; la no inclusión de planes operativos anuales; la rigidez de la administración pública; poca adecuación de los sistemas estadísticos a las necesidades de programación; incertidumbre en el exterior. - Estas limitaciones no corresponden exactamente a lo que son las -- restricciones técnicas pero muestran un sentido global, así como - limitaciones técnicas, obstáculos de carácter fundamental.

Finalmente como cuarto tipo de limitación hay que mencionar lo que se refiere al ámbito social. Regresando un poco al, punto inicial, al tener que considerar la esencialidad (o no esencialidad) de la planificación en la formación social capitalista dependiente. Evidentemente que ella (la planificación) no actúa como mecanismo que excluye la acción de la ley de mercado, la racionalidad en que se fundamenta la estructura social no corresponde con esa necesi--

dad. Sin embargo debe notarse como el Estado adquiere cada vez -- mayor importancia en el rol creciente que viene desempeñando en el ámbito productivo.

Si aún la planificación no ha sido considerada como método de gobierno, y no existe una verdadera participación en la formulación y ejecución de los planes, esto no descarta la eventual posibilidad de una mayor incorporación de ciertos grupos al proceso de la planificación. Si en esencia no se requiere de la planificación, esto no impide que el gobierno incorpore e introduzca nuevos elementos de racionalidad técnica en la toma de decisiones en su acción.

B I B L I O G R A F I A.

- Aguilar Villanueva Luis F.- Política y Racionalidad Administrativa. Serie Estudios V, teoría de la Administración Pública No. 3 México, INAP, 1982
- Ahumada , Jorge.- Notas para una teoría general de la Planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de planificación Vol. IV , No. 4-5 , Caracas 1966.
- AMERICA LATINA. "REFORMA O REVOLUCION". Varios autores. Selección dirigida por James Petras y Maurice Zeitlin. Argentina: Editorial Tiempo Latinoamericano 1973. 440p.
- AMIN, SAMIR. "EL CAPITALISMO PERIFERICO". México: Editorial Nuestro Tiempo. 1974 259 p.
- BARAN, PAUL Y SWEEZY PAUL M. "EL CAPITAL MONOPOLISTA" .México: Editorial Siglo XXI. 1977 311p.
- BAIROCH PAUL. "REVOLUCION INDUSTRIAL Y SUBDESARROLLO" México: Editorial Siglo XXI. 1979 395P.
- BETTELHEIM, CHARLES. "CALCULO ECONOMICO Y FORMAS DE PROPIEDAD" México: Editorial Siglo XXI. 1981 229 p.
- BETTELHEIM, CHALES. "PROBLEMAS TEORICO Y PRACTICOS DE LA PLANIFICACION". Madrid. Editorial Tecnos. 1971 438 p.
- CARDOSO F.G.- "LAS CONTRADICCIONES DEL DESARROLLO ASOCIADO". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación No.113-115 . CARACAS WZLA.
- CARDOSO, FERNANDO HENRRIQUE. " PROBLEMAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO". Artículo.- Notas sobre el estado actual de los estudios de la dependencia. México: Editorial Nuestro tiempo 1978.

- CEPAL. "EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL" . América Latina: Colección tiempo Latinoamericano, Editorial Universitaria. Santiago de Chile. 1969 297 p.
- CIBOTTI, RICARDO y SIERRA E. "EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO." México: Editorial Siglo XXI, Textos del ILPES, 1981 271 p.
- "CONDICIONES ECONOMICAS, POLITICAS E IDEOLOGICAS DE LA PLANIFICACION". Mimeo, Apuntes de la Maestría en Sociología de la Medicina. México: UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales 1982.
- CORDOVA, ARMANDO Y SILVA MICHELENA HECTOR. "LOS ASPECTOS TEORICOS DEL SUBDESARROLLO." Ediciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de U.C.V. Caracas 1974.
- "DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION" México: Editorial Siglo XXI, Textos del ILPES. 1981, 164 p.
- ENGELS, FEDERICO. "DEL SOCIALISMO UTOPICO AL SOCIALISMO CIENTIFICO". Moscú: Editorial Progreso.
- FREMONT E. KATZ Y JAMES E. ROSENZWEOG. "ADMINISTRACION DE LAS ORGANIZACIONES". Un enfoque de sistemas. México: Editorial McGraw -Hill 1a. edición 1982, 699 p.
- GALVAN ESCOBEDO. "TRATADO GENERAL DE PLANIFICACION." México: Editorial 1976, 591p.
- GUILLEN, ARTURO. "PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA" México: EDITORIAL Nuestro tiempo 1976. 173 p.
- GODELIER, MAURICE. "RACIONALIDAD E IRRACIONALIDAD DE LA ECONOMIA" México: Editorial Siglo XXI, 1976, 313 p.

- ILPES = OEA = BID. "EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA". México : Editorial Siglo XXI. 281 p.
- LANGE, OSCAR. "ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION" Barcelona: Editorial Ariel. 1970 , 175 p .
- LENIN ,VLADIMIR I. "EL IMPERIALISMO FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO" . (esbozo popular). Moscú: EDITORIAL PROGRESO.131 p.
- LOPEZ, PORTILLO JOSE. "REDEFINICIONES DE LA POLITICA ECONOMICA". México: Revista de Comercio Exterior 1974.
- LUDWING von BEITALANFFY. "PERSPECTIVAS DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS". Madrid: Editorial Alianza Universidad 1979,160 p.
- MANNHEIM, K.-"DIAGNOSTICO DE NUESTRO TIEMPO"México: Editorial Fondo de la Cultura Económica. Colección Popular . 1975.
- MARTNER, GONZALO. "PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS". México: Editorial Siglo XXI. 1981 378 p.
- MARX C. y ENGELS F. "MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA" Moscú: Editorial Progreso.
- MASSE, PIERRE.- "EL PLAN O EL ANTIAZAR." Barcelona: Editorial Nueva Colección labor. 3a. edición 1973. 171 p.
- MATUS, CARLOS. "ESTRATEGIA Y PLAN" México: Editorial Siglo XXI 1972. 192 p.
- MILIBAND, RALPH. "EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA". México: Editorial Siglo XXI. 1983, 273 p.
- MEDINA, ECHEVERRIA JOSE. " LA PLANEACION EN LAS FORMAS DE RACIONALIDAD." Santiago de Chile: ILPES, CUADERNOS ILPES Serie II Anticipos de Investigación No. 13, 1971 71 p.

MORO-CAMPANELLA- BACON. "UTOPIAS DEL RENACIMIENTO". México:
Editorial F.C.E. 1973. 273 p.

PICHARDO, PAGAZA I. " 10 AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION
PUBLICA EN MEXICO". México: Editorial I.N.A.P. 1974, 224p.

"PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-70". Versión Mimeo-
gráfica. México: Secretaría de la Presidencia.

"PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-82" México: Secretaría de Pro-
gramación y Presupuesto. 1980. 222 p. Vol. I Y II.

PLATON. " LA REPUBLICA O EL ESTADO" Madrid: Editorial ESPASA-
CALPE, COLECCION Austral. 1982, 303 p.

POULANTZAS, NICO. "PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO
CAPITALISTA" México: Editorial SIGLO XXI.

PREBISCH, RAUL. "HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICA-
NO" México: Editorial Fondo de Cultura Rco. 1971 , 210 p.

ROSTOW, W.W. " LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO" México: Edi-
torial F.C.E. 1974, 199 p.

SEGREDO, DARDO. "PROGRAMACION A CORTO PLAZO EN ECONOMIAS MIXTAS"
México: Editorial Siglo XXI, Textos del ILPES. 1973 403 p.

SILVA, MICHELENA J.A. "POLITICA Y BLOQUES DEL PODER" crisis del
sistema mundial. México: Editorial Siglo XXI 291 p.

SONNTANG, H.R.- "HACIA UNA TEORIA DEL CAPITALISMO PERIFERICO"
Cuadernos de la Sociedad Venezolana de planificación. No. 113
.115 CARACAS agosto 1973.

✓ SUNKEL, OSVALDO Y PAZ, PEDRO. " EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO
Y LA TEORIA DEL DESARROLLO" México: Editorial Siglo XXI. 1981
385 p.

- SWEEZY PAUL "TEORIA DE DESARROLLO CAPITALISTA". México :
Editorial Siglo XXI 1979 431 p.
- VARSAVSKY, OSCAR. "MODELOS MATEMATICOS Y EXPERIMENTACION NUMERICA". Santiago de Chile: Editorial Universitaria Colección t--
Tiempo Latinoamericano. 1971. 271 p.
- VARSAVSKY, OSCAR. "PROYECTOS NACIONALES"Planteo y estudios de --
viabilidad". ARGENTINA: Editorial Perifería 1972, 334p.
- WEBER MAX. "ECONOMIA Y SOCIEDAD". (esbozo de sociología comprensiva)
México: Editorial Fondo de Cultura Económica. 1980-1237 p.
- WIENER, NORBEST.- "CIBERNETICA Y SOCIEDAD". México: Editorial--
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981, 180 p.
- WIONCZEK, MIGUEL.- "LA SOCIEDAD MEXICANA". Presente y Futuro Re-
quisitos de la planificación: Un enfoque histórico.- Sergio
de la Peña México: Editorial F.C.E. 1979, 458 p.
- WIONCZKEK, MIGUEL S. VARIOS AUTORES " BASES PARA LA PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO". México: Editorial Siglo XXI
1976, 269 p.