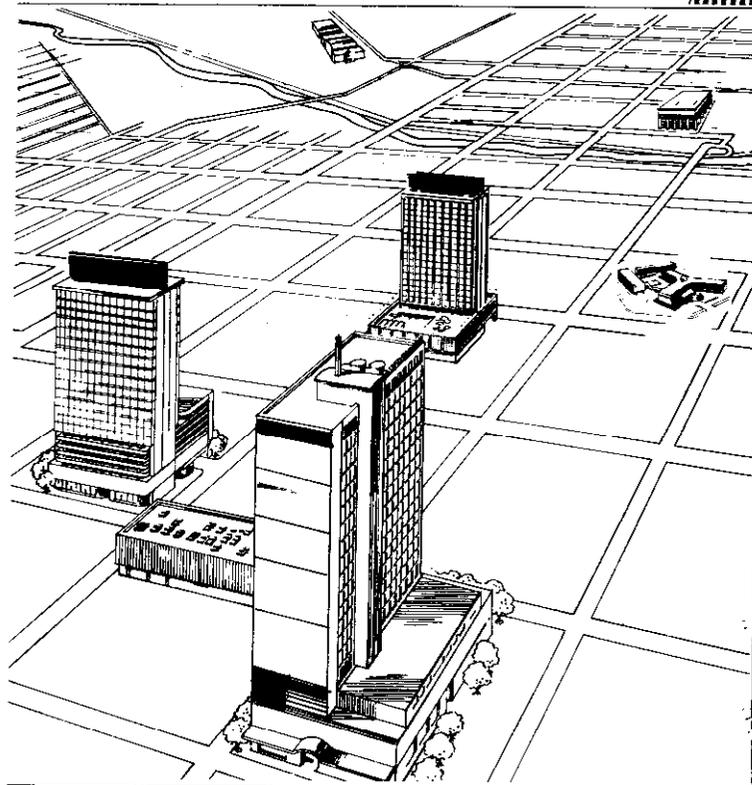


La planeación económica mundial.

Desde el final de la II Guerra Mundial la planeación, en uso antes sólo en los países socialistas, se ha extendido también por una gran cantidad de economías capitalistas y ha cobrado especial importancia en los países en desarrollo, empeñados en programar su evolución económica. La utilización de los métodos de planeación ha mostrado la conveniencia de aplicar este tipo de técnicas, sobre todo en economías donde la existencia de recursos productivos desocupados reclama ponerlos en uso de manera eficaz y sostenida. Los países arrasados por la última Gran Guerra señalan el inicio de un uso sistemático de esquemas de planeación que entonces resultaban indispensables para canalizar adecuadamente la ayuda externa y ahora constituyen un ejemplo de cómo estas técnicas han evolucionado ante los cambios económicos de la postguerra.

En el deseo por mantener una economía en uso pleno de su capacidad productiva, la política económica que está dirigida al objetivo de programar el desarrollo dispone de un instrumento valioso en el ordenamiento sistemático de medios y fines, que suministra y asegura un plan formal de desarrollo económico. Dentro del panorama global de una política de desarrollo las herramientas de la planeación permiten dar forma al modelo de economía que se desea lograr. Delinea las bases para políticas concretas y, a la vez, sustenta la realización de medidas pensadas como difícilmente posibles en ausencia de acciones deliberadas, sistemáticas, conjuntas, congruentes y armónicas. Es

PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION

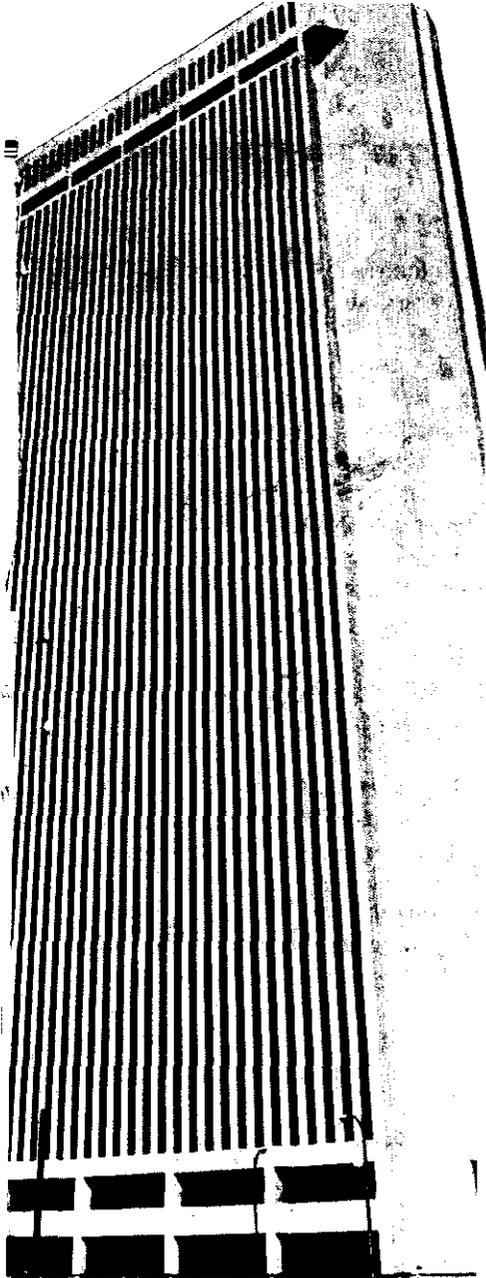


Dr. Leopoldo Solís

posible apuntar que la flexibilidad que puede adoptar la planeación, le asigna objetivos y características propias de acuerdo a la situación económica sobre la cual actúa.

Así como en la Unión Soviética los planes adquieren el papel de rectores de los más variados problemas económicos, en las economías occidentales los planes orientan más bien que actúan

de manera específica, es decir, se concentran en un grupo de problemas a la vez, en asuntos que adoptan sentidos prioritarios pero que pueden ser temporales en su vigencia y urgencia, buscando tan sólo un marco orgánico o conjunto de condiciones que propicien las acciones de agentes económicos en sentidos deseables en general, pero carentes de instrucciones específicas u ordenamientos detallados. No olvidemos



tampoco, que el grado de centralización de las decisiones económicas ha sido motivo de controversia, por igual, en economías socialistas, mixtas o capitalistas, y en todas ellas la disputa dista mucho de haberse ventilado.

A los programas de reconstrucción de la postguerra le siguieron planes más ambiciosos llevados a cabo bajo el marco de la prosperidad mundial, que hemos visto desplomarse y que no dejan de tener importancia, pues la naturaleza de la planeación está indisolublemente ligada al funcionamiento de toda la política econó-

mica.

La primera mitad de los sesentas hizo presumir que la política económica había adquirido singular eficacia en su papel regulador del sistema económico; éste respondía adecuadamente a las medidas correctivas sugeridas por el análisis keynesiano. El manejo de la demanda, agregada principalmente el gasto público y el nivel de impuestos, hacían presumir que las viejas crisis económicas y la inestabilidad de la preguerra eran asuntos del pasado. Los propósitos del pleno empleo y la ocupación plena estaban al alcance de la mano. Las tasas de crecimiento del producto eran sostenidas con cierta facilidad, el desempleo era limitado, y no se sufrieron considerables aumentos de precios a lo largo de los sesentas; aunque al final de la década se empezaron a manifestar barruntos de intranquilidad. La sintonía fina en materia económica —la sincronización de medios y efectos— parecía ser un logro sustantivo de la macroeconomía y del avance general de la teoría y la política económicas. Más aún, centradas en el manejo de la demanda agregada, las políticas económicas conferían un carácter ordenador al comportamiento de la producción de acuerdo a los planes económicos. Estos se encaminaban a estimar las necesidades de crecimiento del gasto gubernamental y del crédito público para mantener la utilización plena de los recursos productivos. En el mismo sentido se ejercía el uso sistemático del gasto federal para mantener la producción y el empleo, e, íntimamente vinculado a ello, la determinación de este agregado, su composición y estructura, funcionaba como elemento rector del nivel del produc-

to, su asignación sectorial y de la distribución del ingreso.

Definidos los objetivos e instrumentos económicos, y existiendo una apreciable prosperidad y estabilidad económicas, el proceso de planeación tuvo un campo propicio para actuar. Existían elementos para diseñar las políticas fiscal y monetaria sin que surgieran circunstancias imprevisibles o emergencias imprevistas que hicieran modificar sus lineamientos. El destino y monto de las inversiones públicas vio el auge del análisis beneficio-costos, de la programación lineal y de los modelos de insumo-producto, mientras que los cambios fiscales y monetarios podían preverse bajo un grado razonable de certidumbre.

En este contexto, la planeación económica en los países capitalistas podía brindar una doble ventaja: por un lado, no pretendía eliminar el mercado, más bien apoyarse en éste, dando una respuesta eficiente a los incentivos económicos, no sustituía los beneficios y ventajas correspondientes a una economía competitiva; por otro, pone a los gobiernos en condiciones de identificar, prever y en cierta medida contrarrestar los desajustes o fluctuaciones del sistema del sistema económico que entorpecían la estabilidad, con lo cual desaparecían algunas de las incertidumbres que inhiben a la inversión privada. Con este motivo, se proponen la sistematización de la política económica, proyectando el presente hacia el futuro, y asegurando el crecimiento económico continuo y el equilibrio interno y externo.

Para la consecución de dichos objetivos se contaba con un marco teórico postkeynesiano que ca-

da vez parecía más convincente: modelos de formación de capital del tipo Harrod-Domar, modelos desagregados de insumo-producto; modelos de programación y econométricos; modelos de consistencia de política económica, compatibles entre medios y fines; instrumentos complementarios que permitían un consenso sobre los objetivos posibles de un gobierno que se apoyaba en un sistema de planeación.

La luna de miel de la economía y la política duró poco. Tras el período de estabilidad de la primera mitad de los sesentas, Vietnam apareció como un espectro que hizo emerger numerosas manifestaciones de desequilibrio inherentes a las economías de mercado; amén de la inestabilidad manifiesta del sistema internacional de pagos. El mundo comenzó a enfrentar problemas para mantener un ritmo elevado de crecimiento. Surgen, a nivel mundial, nuevas dificultades para mantener la estabilidad de precios; la inflación asociada a la guerra en el Sudeste asiático, los desequilibrios y problemas de un sistema monetario apoyado en una economía aquejada de fuertes trastornos monetarios; más tarde la crisis del petróleo, en fin, el agotamiento de una vía estable de crecimiento.

El cambio de panorama trajo como consecuencia un replanteamiento de las políticas económicas seguidas anteriormente. Dado que ya no fue posible aplicar políticas expansionistas indiscriminadamente, sin temer como consecuencia nuevos barruntos a prestar mucho mayor atención a las condiciones de estabilidad implícitas en su formulación. Su naturaleza cambia al ya no existir un ambiente estable que les de so-

porte y firmeza, y permita formularios preferentemente por el lado de la inversión pública. Así, muchos de ellos se tornan en instrumentos para intentar aminorar la inestabilidad —o cuando menos tener menor incertidumbre—; desde luego han tenido que delinear-se tomando en cuenta los objetivos de corto plazo de la política fiscal y monetaria y hacer frente a las dificultades de su efectividad operativa. Esto implica para la planeación cierta pérdida en sus posibilidades de largo plazo.

Debido a las difíciles circunstancias que se adueñaron del panorama en la década de los setenta, y que ahora no es posible ignorar, parece difícil ocuparse de una planeación de metas reducidas o de, paradójicamente, corto alcance temporal. Se impone, por la propia inestabilidad de la economía mundial, considerar una mayor gama de variables a planear bajo perspectivas inmediatas. Huelga decir que si la crisis mundial de mediados de los años setenta hizo patente la exhaustibilidad de los recursos naturales, ahora la labor del planeador ha de reflejar de manera explícita la escasez de materias primas. En consecuencia empezaron a proliferar los modelos de uso de recursos en plazos largos y muy largos, tecnologías distintas y sustantivas, de precios variables, para prever las condiciones económicas futuras y buscar las alternativas más deseables. La planeación se ha ensanchado en su cobertura de corto plazo, tanto por necesidad como por vocación; y se ha extendido en el largo plazo con un grado de especificidad antes no logrado, en áreas de acción en que sus resultados son muy apetecidos. La planeación, en razón de estas nuevas funciones y obliga-

ciones, se ha convertido en un oficio técnicamente muy complicado y políticamente riesgoso.

Pese a todo, quienes aún no la practican lo hacen a costa de costos cuantiosos, pagando precios sumamente onerosos; como bien lo pueden atestiguar muchas de las naciones industrializadas, cuya miopía económica ha hecho evidente la crisis energética reciente.

Como si la planeación no fuera ya de por sí un asunto muy complicado, resta aún, me parece, ampliar su cobertura a áreas aún no atendidas, o simplemente descuidadas, que ponen en entredicho su eficacia. El congestionamiento de las actividades económicas, urbanas y en el uso de recursos naturales, generan externalidades con frecuencia negativas y crecientes que es preciso capturar o evitar; aunque este es un empo en que el auxilio de la ciencia económica aún resulta sumamente modesto. También la eficiencia en el funcionamiento de los mercados en las áreas no reguladas de la economía, o ajenas a la acción del sector público, son otro campo de acción imprescindible y donde el apoyo técnico también dista mucho de ser satisfactorio. nada asegura que el mercado, en asuntos asociados directamente con los objetivos de política económica, funcione bien su operación no sea perfectible; en efecto, un aspecto especialmente deficiente de los cuadros de insumo-producto, de los modelos de desarrollo es la insuficiente —si no deficiente— especificación del sector comercio. No obstante que es interminable la lista de proyectos y programas de desarrollo que han naufragado por problemas de



mercado y comercialización, poca atención ha recibido el tema, laguna técnica y aplicada que es preciso cubrir.

En suma, me parece que pese a las condiciones de inestabilidad externa e interna, a las severas dificultades que encuentra el planeador para implementar los planes, a la suspicacia y franca hostilidad que levanta su acción, necesitamos más y mejor planeación, conscientes de que tenemos un largo trecho por recorrer para hacerla menos engorrosa y más eficaz.

El esquema, antes trazado, de inestabilidad cambiaria y de precios, con estancamiento interno, ha influido en la situación de América Latina. Durante la década de los sesentas fue posible continuar el proceso de industrialización por medio de una política de sustituir importaciones, que resultó en altas tasas de crecimiento del PIB. Si bien existió un sesgo hacia el uso intensivo de bienes de capital que dificultó el empleo, el proceso fue acompañado por la elevación de los salarios reales, al menos en los sectores organizados o protegidos de las economías y se manifestaron también condiciones de falta de competitividad externa que a la larga trajeron aparejados dificultades crecientes de balanza de pagos.

En la década de los setentas la continuación de las políticas anteriores tropezó con el agotamiento de las posibilidades del modelo de desarrollo antes adoptado y orilló a iniciar o profundizar programas de exportaciones de manufacturas que han tenido, en general, bastante buen éxito. Ahora em-

pieza a parecer que nos precipitamos al juzgar con excesiva dureza el proceso de sustitución, puesto que ha sido esa misma planta industrial, instalada para sustituir, que ahora permite exportar manufacturas y provoca reacciones proteccionistas en los países industrializados. Esta política, cabe hacer memoria, fue uno de los principales propósitos de los incipientes mecanismos de planeación de fines de los años cincuenta; y aquí encontramos una valiosa lección para los planeadores, pues durante un tiempo existió una importante capacidad productiva instalada, aprovechada de manera deficiente, al adquirirse bienes de capital en forma indiscriminada. Este factor en alguna medida dificultó y entorpeció el ejercicio de los potenciales exportadores debido al efecto en los costos internos del proteccionismo exagerado, con impactos indirectos indeseables. He aquí un caso de efectos externos o externalidades a los que hacía referencia con anterioridad.

En el ámbito latinoamericano los logros económicos se han visto perjudicados por la crisis mundial, acentuada por el aumento de precios del petróleo, y los avances sociales no fueron suficientemente amplios por la falta de atención a los grupos de bajos ingresos, en especial al problema de la pobreza rural. Y la crisis en nada ayuda a la atención de los gastos sociales al poner en entredicho las metas de los planes de desarrollo. En la década pasada, las tres quintas partes de los países subdesarrollados que intentaron alcanzar tasas de crecimiento planeadas fracasaron en su propósito, entre ellos cinco países latinoamericanos. Sólo dos países en desarrollo de América Latina cumplieron sus planes de

crecimiento. Esto ilumina las difíciles condiciones que ahora debe enfrentar la planeación. Dada la escasez mundial de recursos y las condiciones de la economía internacional o es fácil llevar a la práctica planes que den resultados similares a los de la década de los sesentas. Para los países de menor avance relativo al riesgo de empezar tarde es ahora más acentuado que nunca y será cada vez más difícil de superar.

Recursos y Desarrollo

Se ha llegado a la frontera de los recursos naturales a nivel mundial, de manera que ya no se cumplen las condiciones de épocas anteriores en que se podía obtener el beneficio de algún recurso de disponibilidad muy amplia sin sacrificar otro. Ahora los recursos son competitivos no sólo en cuanto a sus costos; también en lo que se refiere a sus usos. Esto es especialmente dramático en el plano internacional, donde será más difícil cerrar la brecha de desigualdad entre las naciones por esfuerzos aislados de ellas. Se ha dicho que alcanzar una situación de desigualdad razonable entre las naciones, requeriría la sextuplicación de los recursos existentes, cosa a todas luces imposible. Es por esto que los planes de los países subdesarrollados que pretendan alcanzar la situación de las economías industrializadas se toparán con obstáculos insalvables, si no se coordinan con, apuntan a, o se establece un nuevo orden económico internacional donde, en alguna medida, los países desarrollados cedan en sus pretensiones de ulterior crecimiento.

Nuestra época marca, hoy más que nunca, una dependencia fundamental de la situación interna-



cional en los esfuerzos por asignar prioridades y recursos. Pronto, para la gran mayoría de los países, será imposible trazar un sistema de planeación eficaz independiente y ajeno a los esfuerzos similares de otros países. De darse el caso, comenzaremos a observar un fenómeno de planeación regional coordinado, su nivel más factible, en vista de la urgencia de que algún acuerdo de esta naturaleza se lleve a cabo.

América Latina

Pese a los desajustes y amenazas que enturbian el presente y el futuro previsible, viendo a América Latina en conjunto uno no puede dejar de sentirse optimista. La región deberá hacer esfuerzos para seguir creciendo a tasas aceleradas; y esto parece bastante factible, recordemos que la escasez de hidrocarburos no nos agobia a escala regional; y las posibilidades de desarrollo agrícola y de convertirnos en exportadores importantes de manufacturas sólo son superadas por las ventajas que obtendríamos de la integración económica.

El logro de tasas elevadas de crecimiento del producto se puede concebir ahora como posible, gracias al grado de desarrollo ya alcanzado por las economías nacionales de Iberoamérica. En ocasiones, en algunos países, ya se han manifestado condiciones de escasez en el mercado de trabajo. Más habrán de presentarse y empezarán a constituir limitaciones al crecimiento: carencias de mano de obra calificada, falta de capacidad de preparación y operación de proyectos de inversión y límites en la disponibilidad de financiamiento interno, todas habrán de constituir severas restricciones

a las posibilidades de desarrollo.

Si como me imagino, pronto estaremos en presencia de un nuevo estilo de planeación, algunas conjeturas sobre su naturaleza pueden estar en orden. quizás el defecto más patente de los esquemas de planeación anteriores fue su falta de generalidad. Casi siempre muy económicos y poco sociales; si algo sociales nada culturales. Y aún en lo económico han sido excluyentes y parciales, el desarrollo a base de un proceso de formación de capital, fundado en actividades muy intensivas en el uso de maquinaria y equipo; determinó que sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo encontrará empleo en las nuevas y modernas empresas donde las remuneraciones eran más altas. en esta forma el proceso resultó muy excluyente: así mientras unos privan, otros carecen. Como una cadena no es más resistente que su eslabón más débil, un cuerpo social robusto no puede tener órganos paupérrimos.

El desarrollo realmente integral significa actuar entre y dentro de lo económico, social y cultural. Pues si hemos de abandonar el patrón de desarrollo de las grandes potencias industriales —ya que éste no es alcanzable o deseable para todos—, es en nuestras raíces histórico-culturales donde hemos de inspirarnos. Se ha de poner en juego nuestra imaginación y habilidad técnica y científica para rescatar del pasado las soluciones que más eficaces sean para las condiciones del futuro. Los instrumentos de planeación deberán ser los mecanismos motores de estas formas nuevas de evolución social. Sus características no son nada fáciles de discernir. Una revisión sectorial

puede ayudarnos en esta búsqueda de nuevos puntos de vista.

La agricultura.

Para la presente década el impulso al desarrollo agrícola será condición indispensable en la solución de los problemas de empleo y pobreza. Resulta necesario revertir la tendencia secular de atraso de este sector que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Es posible frenar la carencia de productos básicos mediante la importación, pero esto no podrá solucionar las presiones sociales del desempleo rural. En los ochentas, de continuar la poca época dinámica de la productividad de este sector, se perjudicarán seriamente las posibilidades de un desarrollo integral. Parecen necesarias innovaciones en la organización agraria que permitan incrementar la productividad de la tierra y de la mano de obra. Para eso, en esta década, se hará necesario replantear la posición del campo frente a la ciudad asignándole mucho mayores recursos fiscales al desarrollo rural. Será indispensable también perfeccionar el marco jurídico que determina los arreglos de producción para que propicien mayores inversiones en el agro.

Como parece demostrarlo la experiencia de países más avanzados agricolamente, en las primeras fases del desarrollo el campo transfiere recursos de inversión al impulso urbano de crecimiento, pasada cierta etapa es la inversión de ingresos urbanos la que impulsa el desarrollo agrícola. La movilidad de mano de obra agropecuaria hacia las ciudades debe tener una contrapartida en la inversión urbana en el medio rural, para que a la larga tiendan a equilibrarse am-



bas.

La política comercial

En los ochentas América Latina deberá cumplir las últimas etapas del proceso de desarrollo a base de sustitución de importaciones, profundizando la producción de bienes de capital y evitar problemas de pagos internacionales a base de exportación de manufacturas y recursos naturales. La producción interna de bienes de capital podrá fortalecerse en la presente década haciendo menos rígidas las políticas e instrumentos de protección. La sustitución de bienes de capital y la exportación de manufacturas deben apoyarse recíprocamente, no oponerse y, por eso, las políticas dirigidas a cada una conviene planearlas conjuntamente.

En los costos del proteccionismo pueden haber sido altos pero han dado resultados al formar una base industrial diversificada, esencial para la nueva fase de desarrollo que se avecina. En los próximos años, a pesar de que las reservas de recursos naturales puedan compensar la falta de competitividad internacional, los costos de mantener rígido el proteccionismo serán demasiado elevados. Sería deseable un análisis objetivo de sus costos y beneficios; y configurar la protección de acuerdo a las perspectivas a largo plazo del crecimiento integral, del bienestar, de la eficiencia, el empleo y la distribución del ingreso.

La concentración industrial y del ingreso limitan, las posibilidades de desarrollo interno. En la década de los ochentas se tendrá que reconsiderar la política comer-

cial y articularla definitivamente con la industrial para evitar que las nuevas plantas productoras de bienes de capital entorpezcan las exportaciones elevando los costos internos de los sectores exportadores.

La planeación como agente del desarrollo integral

La crisis del petróleo nos hace evidente lo imprescindible que resulta, para cualquier tipo de economía, un completo sistema de planeación. La miopía de las economías de mercado, avanzadas o no, resulta especialmente nociva, vista a la luz del fracaso de las políticas de corto plazo, de las dificultades aparejadas al manejo de la demanda agregada y a la persistencia del estancamiento inflacionario.

En América Latina existen varios países en una etapa "intermedia" de avance. Para éstos, las perspectivas son bastantes halagüeñas debido, entre otras razones, a que la restricción de recursos naturales que construye el funcionamiento de las economías de los países industrializados no les es aplicable: lo que falta a unos sobra a otros y la región está sólo superficialmente explorada. En todo caso el obstáculo más importante al rápido crecimiento lo constituye las condiciones inflacionarias, semidepresivas y el proteccionismo de los países avanzados.

En los países en desarrollo de avance medio existe un desequilibrio creciente en el disfrute de los beneficios que resultan de las políticas económicas. El proceso de crecimiento a base de un modelo de formación de capital ha propiciado la concentración de la

riqueza y el ingreso, sin mejorar, notablemente, las condiciones de los grupos menos favorecidos de la población. Adicionalmente al imperativo ético de corregir este desequilibrio, se agregan los problemas típicos de una sociedad desarrollada por el desordenado y concentrado crecimiento en pocos polos de expansión. Congestionamiento —externalidades diría uno técnicamente— cuyos perjuicios es preciso moderar.

Esto me lleva a considerar el desarrollo de los países semiindustrializados y el papel que la planeación puede adoptar en estas economías. Resulta útil, espero, apuntar una nueva perspectiva del desarrollo económico y social en la cual el proceso de planeación sea más importante que los planes en sí; su propósito no puede reducirse a maximizar el crecimiento del producto nacional o del producto per-cápita, sus objetivos serán más complejos e incluirán elementos cualitativos, entre otros, propiciar los cambios estructurales que permitan beneficiar efectivamente a la gran mayoría de los habitantes, aún a costa de algún sacrificio del crecimiento global.

La planeación es, debidamente ejecutada, un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo político entre los grupos participantes. Actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que dependen y a la vez alteran la estructura económica existente. Los resultados deseados, a pesar de la conveniencia de manejarlos en términos cuantitativos, deben extenderse a dimensiones que rebasan el logro de determinada cifra-objetivo: hay que esforzarse en que estimule la participación de los ciudadanos.

La iniciativa individual, la acción colectiva, la responsabilidad propia. Es necesario considerar que la planeación debe intentar alcanzar un ambiente social donde cualquier éxito económico tenga el sentido de un auténtico beneficio compartido, afirme la nacionalidad, estimule el espíritu.

La planeación, en suma, puede concebirse como un instrumento de transformación que amalgame los objetivos sociales y culturales con los económicos. No ha dejado de ser perjudicial querer entender a la planeación como un ejercicio mecánico, economicista, que sólo asigne fines y medios a los distintos agentes económicos; es algo demasiado importante para concebirla sólo como un acto de racionalidad económica pura. Si así pudiera entenderse, me temo que el cumplimiento de los planes no arrojaría como resultado otro asunto que, en el mejor de los casos, un paquete de logros para ser asimilados en cualquier forma, yuxtapuestos y mal dirigidos, por así decirlo, en el cuerpo social. El modelo de formación de capital nos ofrece, en el pasado, abundantes pruebas de todo esto. En una perspectiva mecánica puede pensarse que el incumplimiento de las proyecciones de un plan resulta de esfuerzos incompletos y significa efectos contraproducentes. Habría que esperar el momento en que un plan se cumpliera íntegramente para llegar a la no muy agradable conclusión de que, por sí mismo, no era lo que la sociedad realmente deseaba o necesitaba.

Para insistir en un tema que me resulta casi obsesivo, nos hemos encontrado con que las tasas planeadas de crecimiento son superadas por las reales, que la ca-

pacidad productiva aumenta de manera significativa, que en ocasiones el mayor desarrollo auspicia regímenes autoritarios, que sólo los salarios de algunos crecen en forma real; mientras que la estructura social sólo alcanza a asimilar todos esos hechos destruyendo o haciendo caso omiso de su acervo cultural, si no es que violentando su sistema de pensamiento, para adaptarse a lo que el avance económico imitativo parece ponerle en la mesa.

No quiero con esto sugerir, como podría pensarse, que dejemos a un lado la planeación tradicional. Todo lo contrario. Sólo hay que complementarla. Tampoco quiero llegar al extremo de proponer "objetivos culturales" de un Plan, como un renglón equiparable a los requerimientos de inversión pública o al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Pero si tuviera que decidirme en un sentido u otro, me inclinaría por pensar que exageramos la cantidad de metas cuantitativas y la especificidad de las mismas. Hay muchos caminos para lograr coherencia en la búsqueda de los objetivos, y el abuso de malas estadísticas no parece ser el más conveniente.

Los planes son operativos también en la medida en que se pueden lograr cambios puramente cualitativos en la estructura social. La incapacidad para lograr estas modificaciones se traduce en inflexibilidad y autocratismo en la toma de decisiones, condición que atañe y perjudica a todos. Comúnmente, el Estado no puede adaptarse por sí mismo al cambio social a menos que lo promueva y para que esto sea posible necesita fortalecerse internamente. Este fortalecimiento, sin embargo, habrá de necesitar la legitimación

política de una verdadera aceptación colectiva.

La interacción política, social y cultural influye y modifica los objetivos de un plan, altera de manera significativa la concepción de sociedad que se encuentra tras de esos propósitos. Es en este sentido que resulta necesario dar una nueva mirada al modelo de desarrollo que se ha seguido, que en cierta forma América Latina se vio obligada a seguir, así como a las posibilidades que actualmente se presentan y que significan el reto de nuestros días a la planeación económica.

Desarrollo Integral

Esta perspectiva, en la que ahora insisto, es la de buscar los mejores caminos, bajo una preocupación sociocultural, que complementan las ya aceptadas metas cuantitativas de los planes puramente económicos. Más importante aún resulta detenerse a considerar el cambio de estilo de planeación que lleva implícito el proceso de evolución ante el que nos encontramos. Todo intento de planeación debe partir del propósito de desarrollar integralmente a la sociedad. Casi me resisto a usar el término desarrollo, lo encuentro gastado vacío. Para alcanzar a la par eficiencia productiva y equidad en la distribución del producto, es menester que la planeación se adentre en el sistema de ideas y valores que animan a una sociedad para procurar solidificar y promover aquellas que le afirman su identidad nacional.

El desarrollo pleno de todos los elementos de la sociedad es una proposición que puede parecer más un buen deseo que un concepto manejable en términos eco-



nómicos, si bien tal deseabilidad parece ser intrínseca a su naturaleza. Sin embargo existen proposiciones concretas, operativas, que se derivan de dicha aceptación y su principal ventaja es precisamente esa: la capacidad orientadora para formular políticas generales y específicas.

La primera consideración que se desprende de esta perspectiva es la necesidad de superar, en el proceso de planeación, las categorías economicistas que olvidan los aspectos.

La primera consideración que se desprende de esta perspectiva es la necesidad de superar, en el proceso de planeación, las categorías economicistas que olvidan los aspectos distributivos y que soslayan la contribución de los sectores no económicos al desarrollo integral de la sociedad. De ser esto así, es necesario limar las divergencias que surgen entre las exigencias políticas y las posibilidades económicas. Resulta difícil concebir el funcionamiento armónico y eficaz de la planeación, si no existe en lo individual un adecuado grado de comprensión de las posibilidades y los requerimientos de la tarea política y las posibilidades técnicas.

Para este mutuo entendimiento el trabajo más pesado recae sobre el técnico. De él se necesita no sólo que perciba con claridad el contexto político, un campo con frecuencia ajeno a su formación; además debe persuadir de la importancia y las ventajas de la planeación como proceso útil en todo el ejercicio de gobierno. Requiere mantener viva su preocupación por analizar las consecuencias, no sólo las económicas, que sus proposiciones entrañan, y para esto es necesario evaluar los resulta-

dos de su acción, de manera que corrija las imperfecciones de sus políticas, y no queden protegidos por la coraza de una estructura burocrática rígida, incapaz de premiar, alertar o responsabilizar por los resultados alcanzados.

Si el trabajo de planeación ha de orientarse en la dirección que el patrón cultural del que somos herederos apunta, deben preocuparse por facilitar la creatividad plena de los ciudadanos. Esto indica hacia una planeación de carácter más amplio que la tradicional, que puede conceder una orientación más precisa y a la vez una flexibilidad considerable a todo el proceso, pues de lo que se trata es de cubrir el desarrollo de los aspectos más variados bajo las condiciones más diversas. Se deriva de esto una actitud hacia el cultivo y cuidado de ámbitos y espacios propicios para que de ellos surja la acción, y no hacia la naturaleza de la acción misma. Obviamente esto será aplicable más bien donde se identifique la presencia de agentes que sólo requieren de medios para cumplir propósitos definidos, sin descartar las acciones directas y profundas donde los problemas sean de una gravedad extrema. Dicho sea de paso, tras de todo plan debe existir el deseo de estimular la iniciativa individual más bien que de suplirla, y conjugarla con las ventajas de la acción colectiva más que enfrentarla.

La acción conjunta se robustecerá dejando de imitar, en forma extralógica, patrones de desarrollo afines a quienes primero se desarrollaron, pero que resultan ajenos a nosotros; que son derrochadores en el consumo y en los recursos, desvirtuadores del orden de las necesidades sociales; dejando de lado pautas de creci-

miento poco ordenadas, justificadas bajo la conceptualización liberal de países con antecedentes muy diferentes a los nuestros.

No huelga reconocer que todo intento por aplicar un plan de metas específicas, del tipo aquí delineado, quedará incumplido si no lleva consigo cambios profundos, hasta radicales, que lo hagan viable. No es posible, tampoco, intentar avivar la conciencia política o la iniciativa personal si se ha de quedar inmobilizado por barreras institucionales que, a fin de cuentas, contendrán los esfuerzos de cambio, tornándolos inútiles. La planeación administrativa es componente de la planeación del desarrollo integral.

Un hecho resalta: los países latinoamericanos pueden encarar el futuro dando entrada a modalidades de desarrollo propias, originales, distintas; iniciando un proceso de examen y rechazo de las pautas ajenas a su propia cultura.

Latinoamérica tiene elementos suficientes para evaluar su experiencia y evitar las vías de desarrollo artificiosas, extralógicas, dar su verdadero significado a los logros alcanzados, desechar visiones parciales y consolidar un patrón propio de desarrollo económico, social, político y cultural.

El desarrollo integral, que puede animar los intentos de planeación en naciones como las nuestras, implica un cambio de conducta hacia la solidaridad, cohesión y armonía sociales, hacia un sistema de estímulos menos ligado a las cosas y más a las personas y los países, en fin, del desequilibrio del mundo actual al equilibrio del mundo que habrá de venir.