

# Viabilidad política y efecto social de la planeación para el desarrollo

LUIS DE PABLO S. y RAUL SANTOYO GAMIO

Hablar de planeación económica y social dando por sentado que ambos términos de la planeación se manejan con igual eficiencia o importancia dentro de las políticas de desarrollo es un lugar común en la literatura, comunicados noticiosos y los informes y documentos técnicos. Estos términos forman parte de una ecuación ideal, y sin embargo, no siempre se traducen en planteamientos operativos.

La planeación para el desarrollo se enmarca generalmente dentro del campo económico. Las cuestiones políticas y sociales se consideran indirectamente. Sin embargo, para que la planeación pueda convertirse en una actividad útil, es necesario tomar en cuenta explícitamente el marco político y social en que tienen lugar las cuestiones económicas.

Esta concepción integral de la planeación tiene implicaciones teóricas y prácticas, así como institucionales e individuales. En este trabajo se discuten algunas de ellas para tratar de mostrar las limitaciones de todo proyecto de cambio económico que no contemple en forma explícita la viabilidad política y las consecuencias sociales del mismo.

## PLANEACION, CAMBIO Y DESARROLLO

Es evidente que el concepto de cambio es inherente al proceso mismo de la vida, tanto en lo individual, como en la interacción social y en las instituciones y sistemas sociales más amplios. En toda sociedad se dan procesos de cambio. Cambios que resultan, por lo general, en una complejidad cada vez mayor en el funcionamiento de las instituciones sociales, políticas y económicas.

Con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, las manifestaciones de progreso han hecho más evidente el contenido económico, particularmente por lo que toca al siglo XIX en los países industrializados y al siglo XX en los países en vías de desarrollo.

El concepto de "modernización", designación explícita de los procesos de cambios en la época actual, significa la incorporación de técnicas racionales para la producción. Su expresión más clara es la industrialización. Un país moderno es sinónimo, en términos generales, de un país industrializado, aunque esto no niega la existencia de países subdesarrollados en que pueden observarse características de una economía industrializada, por ejemplo, un alto índice de alfabetismo o grado de urbanización. Tradicionalmente se habla de desarrollo y se ubica al fenómeno dentro del proceso de crecimiento económico. Pero el desarrollo tiene connotaciones más amplias que el mero crecimiento: significa adelanto tecnológico, al pasar del uso de técnicas tradicionales y simples a la aplicación sistematizada del conoci-

miento científico; de la agricultura tradicional y de subsistencia, a la agricultura de comercialización; del uso de la fuerza humana y animal en la producción, a la mecanización; de un modo de vida rural, al urbanismo y la urbanización; de altas tasas de natalidad y mortalidad, a una dinámica poblacional más equilibrada.

El desarrollo como proceso global del cambio significa, además, la transformación de las estructuras y las relaciones sociales; va acompañado de diferentes manifestaciones: en la esfera política, el sistema de autoridad tradicional se transforma en un sistema más complejo de autoridad legal-racional, evoluciona la burocracia administrativa y los procesos de organización, juntamente con sistemas de representación y de elección a través de partidos políticos; en la educación, se manifiesta una disminución en los niveles de analfabetismo y un aumento en el adiestramiento y la capacitación; en la esfera religiosa, se pasa de concepciones tradicionales a enfoques y creencias seculares; y en la familia, disminuye su función social como unidad de educación, de control social y de orientación general.<sup>1</sup>

En esta concepción, el desarrollo lleva implícito el concepto de la planeación: el encauzamiento de los procesos naturales evolutivos de la sociedad y la formulación de nuevos procesos que resultan de la elaboración racional de objetivos y propósitos, de acuerdo con necesidades y recursos.<sup>2</sup>

La planeación del desarrollo debe partir de la idea de interdependencia en las variables económicas, sociales y políticas: requiere de información en todos estos campos, los datos necesarios son aquellos que permiten precisar las más importantes opciones de acción, así como identificar los intereses en que éstas se sustentan. Para que la planeación sea eficaz es imperativo formular políticas adecuadas, no sólo desde un punto de vista técnico-económico, sino viables en el contexto sociopolítico en que funcionan.

El tomar en cuenta la interrelación de los campos propios de la economía, la ciencia política y la sociología es indispensable para dar eficacia y sentido práctico a la planeación del desarrollo.<sup>3</sup> La actividad económica no es sino una de las manifesta-

<sup>1</sup> Neil J. Smelser, "The modernization of social relations", en Myron Winer (ed), *Modernization*, Basic Books, Nueva York, 1966.

<sup>2</sup> "No estamos dispuestos a conceder que nuestros más encumbrados logros, como el progreso económico, social o político, pueden ser resultado de la casualidad, más que de la planeación cuidadosa, la conducta racional y la respuesta afortunada a un desafío claramente percibido", Albert O. Hirschman, "El principio de la mano encubridora", en *Comercio Exterior*, febrero, 1968, p. 142.

<sup>3</sup> La necesidad del enfoque y la investigación interdisciplinaria ha sido planteada tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Véase, por ejemplo, Joan Robinson, *Libertad y necesidad-Introducción al*

ciones de la vida en sociedad. De aquí se deriva la necesidad de darle flexibilidad a las metodologías de investigación de estas disciplinas. Lo que puede ser rechazado o criticado en el contexto estrictamente académico de cada una, puede ser válido en el análisis que tiene como propósito principal la formulación de políticas de desarrollo.

En la planeación para el desarrollo, la necesidad de una visión integral —aquella que enfoque los aspectos políticos y sociales además de los económicos— surge, concretamente, al considerar las bases del bienestar social. El adelanto significa no solamente el aumento de capital o el incremento de la riqueza, sino, además, la distribución equitativa de ésta entre los diferentes sectores sociales, y el desarrollo de un sistema de relaciones políticas consecuente con el crecimiento económico. No toda la asignación de los recursos obedece al principio de lucro, sino que una parte se separa del mecanismo del mercado y de la propiedad privada para satisfacer directamente las necesidades colectivas de educación, salud, seguridad social, vivienda y administración de justicia.

En un sistema de economía mixta como el de México, el desarrollo social sólo puede concebirse como resultado de administrar con justicia y con eficiencia los recursos físicos y humanos disponibles; demanda una acción política definida y constante. Se manifiesta en una distribución del ingreso menos desigual y en el crecimiento equilibrado de los diferentes sectores y regiones del país; requiere de una intervención normativa en unos casos y ejecutiva en otros, intervención que sólo el Estado puede ejercer.

#### LA PLANEACION Y EL ESTADO

Se ha dicho que la planeación se enfrenta a tres obstáculos principales: la disyuntiva en los propósitos de la misma, beneficio social o mayor producción; el conflicto de las decisiones de los poderes políticos y las orientaciones del técnico planificador; y la poca aceptación de nuevas técnicas por parte del aparato burocrático apegado a formas rutinarias de actuación.<sup>4</sup> Estos comentarios apuntan, el primero de ellos, a la concepción estructural conflictiva de la planeación y el significado del desarrollo desde el punto de vista social. El segundo, hace referencia a los problemas de la planeación en el contexto político. El tercero, a los aspectos administrativos de la organización burocrática. Todos ellos reflejan el papel preponderante del Estado y el hecho de que los procesos de planeación global sólo se conciben en función de la participación del Estado. El empresario, el comerciante, el industrial actúan comúnmente con base en principios de máxima rentabilidad y de lucro. Los considerados de tipo social resultan “antieconómicos” desde

este punto de vista, y aceptables únicamente en la medida en que como factores de influencia no provoquen una situación conflictiva que ponga en peligro las condiciones de máxima utilidad. Cuando se sujeta la economía únicamente al libre juego de las fuerzas del mercado y se deja la asignación de los recursos al arbitrio de los particulares, productores y consumidores, no se obtiene el aprovechamiento socialmente eficaz de esos mismos recursos.

La ingerencia del Estado en los procesos económicos se considera a veces como una acción rectora y normativa de la acción de los grupos privados, en función de los conceptos de bien común. Otras veces, se considera, en sentido inverso, como una acción limitada y regida por las agrupaciones empresariales, que actúan como grupos de presión utilizando su capital. De aquí que la planeación, en su sentido más amplio, pueda considerarse como sujeta a un equilibrio de constantes dilemas.

Por otra parte, el Estado es presionado, en la asignación del gasto público, a atender, en primer término, las crecientes demandas de los grandes núcleos de población debido al peso relativo que éstos tienen en el conjunto de presiones sociales y políticas que tienen lugar en el país. Se establece la disyuntiva entre el corto y el largo plazo; el ahorro necesario para crecer económicamente en el tiempo, y la inversión a plazos determinados para poder solventar los problemas y carencias de fondo, o la canalización de recursos y aplicación de medidas para la satisfacción de las necesidades colectivas más apremiantes, ante una población más consciente de las desigualdades económicas y sociales.

Además, el desmesurado crecimiento de las ciudades —no solamente por las tendencias poblacionales, sino también por la dinámica migracional campo-ciudad— obliga a canalizar recursos y servicios que gradualmente deforman los planteamientos verticales y horizontales de una planeación integral a mediano y largo plazo. A esto contribuye la mayor conciencia del ciudadano, la más clara evidencia de los problemas y las carencias sociales, así como las consideraciones políticas de imagen y de opinión, y la superior influencia que los núcleos urbanos pueden ejercer como grupos de presión en sus demandas de bienestar social y obras de servicio público.

Por todo esto, listar las necesidades y problemas de un país de acuerdo con criterios de rentabilidad social y con base en las diferentes regiones, considerando la dicotomía urbano-rural y las diferentes clases e intereses sociales, y planear tomando en cuenta estos elementos se presenta, en forma paradójica, como una tarea imposible pero indispensable.

Idealmente, la planeación debería ser una tarea compartida en que intervinieran todos los sectores hasta lograr un mínimo de consenso. En la práctica, lograr este consenso resulta difícil cuando no imposible. Los intereses creados de los grupos que gozan de mayores beneficios se oponen, por sistema, a cualquier política de planeación que de alguna forma reduzca su participación en beneficio del resto de la sociedad. La planeación con sentido social presenta un conflicto en un país como México donde la distribución de la riqueza es muy desigual. Para poder llevarla a cabo, como intento deliberado y racional para dirigir el desarrollo, es necesario un Estado políticamente fuerte que pueda enfrentarse a estos conflictos. “Para que un proyecto social [Plan de Desarrollo] sea viable a partir de un poder

*estudio de la economía*, Siglo XXI, México 1970; Gunnar Myrdal, *Against the Stream-Critical Essays on Economics*; J. K. Galbraith, “El poder y el economista útil”, en *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo, 1974, vol. XLI, núm. 161, pp. 231-247; Michel Crozier “Pour un Analyse Sociologique de la Planification Française”, en *Revue Française de Sociologie*, 1965, vol. VI, núm. 2, p. 149; P. González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones ERA, México, 1967, ed. revisada, particularmente el capítulo VII; *Bases para la planeación económica y social en México*, Siglo XXI, México, 1966; véase especialmente “Prefacio”, “Resumen y resultados del seminario” y “Programación social”.

<sup>4</sup> Ricardo Cibotti y Oscar Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES, mimeografiado, 1969, citado por José Medina Echavarría, en *Discurso sobre política y planeación*, Siglo XXI, México, pp. 102-103.

establecido, resulta indispensable —por lo menos— aumentar dicho poder.”<sup>5</sup> Sin embargo, esto sólo representa la posibilidad de solución para la viabilidad política de la planeación, en relación a los sectores no estatales. Internamente, la planeación confronta obstáculos de manipulación y de operatividad.

Un plan de desarrollo puede servir a propósitos secundarios con relación a sus objetivos económicos; en determinado momento estos propósitos secundarios se pueden convertir en características principales: un plan puede servir como plataforma política, para consolidar una imagen pública, o para atraer y justificar una mayor cantidad de ayuda externa.<sup>6</sup> El proceso de planeación, en su producto final, puede aplicarse como instrumento de control ideológico, en su asignación y articulación de valores no sólo en cuanto a los objetivos, sino en cuanto a los medios para alcanzarlos, esto es, a las normas de acción que de él se derivan. En esta forma, un plan puede servir para legitimizar el poder institucional.

Respecto a la operatividad de la planeación en el contexto político-burocrático, es posible observar en la práctica que la multiplicación de mecanismos de decisión, su especificación por objeto y las dificultades de coordinación a que dan lugar, reducen a un mínimo la importancia de las opiniones individuales. Las características internas a la administración llegan a tomar mayor importancia que los objetivos para los que fue creada. El trazo de políticas se hace mecánico y los problemas que se abordan son aquellos para los que se cree tener una solución, pero éstos no son siempre ni los más importantes ni los más urgentes. Algunos problemas no pueden resolverse hasta que la entidad competente tenga oficialmente conocimiento de ellos. Otros, no siendo susceptibles de estudio por las dependencias establecidas, deben esperar para su solución a la creación de nuevos organismos.

La naturaleza misma de las formas del Estado —como una organización formal y compleja en su funcionamiento y sus objetivos— se traduce muchas veces en pérdida de eficiencia, que si bien aparece en toda organización, en el sector público tiende a agudizarse. De aquí que el concepto popular de “burocracia”, que tiene implicaciones de ineficiencia, se atribuye generalmente, y en forma casi exclusiva, a los organismos del sector público.

No obstante, es conveniente anotar que el concepto de burocracia, en su acepción formal dentro de las teorías de organización, no se limita a la esfera gubernamental y significa precisamente racionalidad y eficiencia. Es decir, la utilización sistemática del conocimiento para el logro de los objetivos propuestos, en forma óptima. El establecimiento de reglas y procedimientos con base en principios racionales y normas legales, la institucionalización de estos procedimientos y su sanción formal, son el fundamento de la burocracia. Esta se apoya en un sistema de autoridad legal que se ejerce a través de un cuerpo administrativo que representa una superioridad técnica con relación a cualquier otro tipo de organización.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Manuel Camacho, “El poder: Estado o feudos políticos”, en *Foro Internacional*, núm. 55, enero-marzo 1974, p. 335.

<sup>6</sup> W. Arthur Lewis, *Development Planning*, Harper and Row, Nueva York, 1966, pp. 150-152.

<sup>7</sup> Véase Max Weber, “Power & Bureaucracy”, en *Max Weber Selections From His Work*, por S. M. Miller, Nueva York, Thomas Crowell, 1963, pp. 59-82, para una discusión clásica sobre los aspectos de poder, autoridad y burocracia.

La estructura de la burocracia como organización formal, así como estas características de racionalidad y eficiencia, dan como consecuencia natural la mayor importancia no sólo del oficial administrativo, sino además del técnico-planificador.

Los conocimientos técnicos y la preparación académica adquieren más trascendencia y desplazan paulatinamente la herencia y el *status* social. La experiencia de los últimos años revela la mayor importancia del planificador. El trabajo técnico se incorpora cada vez más a la formulación de políticas. Al creciente papel de las tareas técnicas y de planeación en el contexto político-burocrático corresponden características especiales del técnico y de la interacción entre el técnico y el político.

#### EL TECNICO Y EL POLITICO EN LA PLANEACION

En primer lugar, es necesario anotar lo relativo a la calificación técnica del planificador, calificación que en la práctica se ha reducido a la dimensión económica. Si bien esto se explica como una consecuencia de la industrialización, la tecnificación y los aspectos materiales del desarrollo en general, la planeación requiere, por sus implicaciones globales sobre la calidad de la vida social y su carácter interdisciplinario, la aportación y el trabajo de otros especialistas además del economista. Cabe mencionar, entre otros, al politólogo, que proporciona el conocimiento de la conducta de los grupos políticos y burocráticos; al sociólogo, que presenta la perspectiva y los mecanismos del aparato social en su sentido más amplio; al urbanista, que aporta la visión de las tendencias y problemas dominantes de distribución espacial y ecológica; y al especialista en desarrollo de la comunidad, que integra las perspectivas de un desarrollo microterritorial a uno global.

No obstante, el desempeño de diferentes especialistas en una tarea común, plantea problemas de metodología y de aplicación. En el trabajo interdisciplinario no existen mecanismos operativos bien definidos y, por lo general, no existe tampoco una actitud abierta de cooperación entre representantes de diferentes disciplinas.

Por otro lado, el político requiere cada vez más de la colaboración y el apoyo de “expertos”, pero su acción responde fundamentalmente a su experiencia en el ascenso administrativo y a su apreciación de los valores limitantes de la estructura social. La investigación y el estudio representan tiempo; frecuentemente cuando existe capacidad de acción, el conocimiento “indispensable” para fundamentarla no existe. Cuando, en cambio, el análisis permite respaldar las medidas por adoptarse, la oportunidad para hacerlo puede haberse perdido. La relación entre el técnico y el político se debe ubicar a partir del propio proceso de planeación en que el planificador recibe información, directrices y restricciones dadas por el político y, a su vez, le informa sobre la viabilidad y restricciones técnicas. Sin embargo, las disposiciones de gobierno son en muchos casos el resultado de las presiones que en forma aislada ejercen diversos grupos. La necesidad de resolver una carencia social, no siempre se determina con criterios integrales. Se presenta entonces una situación en la que el político escoge dentro de los varios proyectos que en torno a un mismo asunto se le presentan, el que de acuerdo con la presión de las circunstancias le resulta más viable.

Esta presión puede considerarse respecto a su estructura y a

su forma. Por lo que toca a la primera, la estructura de las presiones sociales que llegan habitualmente al Gobierno, representan la estructura de la sociedad y de la economía. La estratificación social del país y la conformación de la distribución del ingreso se transforman en demandas de diferentes tipos y niveles. Respecto a la forma de las presiones, éstas pueden ser continuas en algunos casos y esporádicas en otros. Pueden también variar en cuanto a su grado de exigencia, dependiendo de la capacidad de negociación y de los mecanismos de influencia que pueden ejercer ante el Gobierno los diferentes grupos o sectores directamente afectados.

En último término, el valor de las recomendaciones técnicas no se deriva de su perfección académica, sino de su capacidad para llevarse a la práctica en condiciones de presión. La decisión final, en muchas ocasiones, no tiene fundamento directo en el estudio que a ese efecto se hizo, sino en el talento de resumirlo y en el poder de convencer. En este terreno, el técnico necesita de una buena dosis de sentido político. Esto quiere decir que para darle un alcance operativo a planes y programas, si el planificador desea tener alguna influencia real, necesita "del conocimiento de la conducta de los grupos políticos y de la burocracia como condición previa para diseñar los procedimientos que terminen por conceder a la planificación un papel como método de gobierno".<sup>8</sup>

Esta sensibilidad política del planificador y el entender la planeación no solamente por su contenido económico, es un requisito necesario para lograr una mayor efectividad en su tarea. Todo ello requiere de una visión más amplia que abarque las nociones de sociedad global, en función de la cual se ejerce esta actividad. Requiere concebir el progreso social de manera más racional e igualitaria, en el que el crecimiento —entendido como incremento de la producción— está íntimamente ligado al desarrollo, esto es, "el desplazamiento hacia arriba de todo el sistema social, que incluye al lado de la producción y la distribución del producto, los modos de producción, los niveles de vida, las instituciones y las actitudes".<sup>9</sup>

Si el técnico desea que sus aportaciones sean de utilidad en la toma de decisiones y la formulación de políticas, necesita ajustarse a las condiciones de funcionamiento del ejecutor. Requiere incorporar a su bagaje intelectual, la sensibilidad del contexto pragmático de acción de los responsables de la administración pública. Sin embargo, es necesario anotar aquí que el acceso del planificador a los contenidos políticos —entendidos éstos como el ejercicio mismo de gobierno— se dificulta en cuanto que la acción política representa el ejercicio, no sólo del gobierno, sino del poder, y la eficacia económica es un elemento que se subordina a la eficacia política y se utiliza en tanto permite desarrollar este poder y asegurarlo.

Por otra parte, para instrumentar una decisión, la investigación y el análisis sólo tienen resultados si el encargado de ejecutarla tiene una comprensión adecuada de su significado y sus consecuencias. De esta forma, si es cierto que el técnico debe incorporar a sus procedimientos de investigación y análisis las condiciones de operación del contexto social y político, también no lo es menos, que el político —como ejecutivo de la

administración pública o funcionario gubernamental—, necesita estar convencido de la bondad intrínseca del análisis aplicado en forma sistemática a la elaboración y diseño de políticas.

Por esta razón, si la sensibilidad del técnico requiere una modificación de su perspectiva profesional a la vez que un entendimiento de la realidad política, el político necesita en el ejercicio del gobierno no solamente la visión y experiencia propias de su campo, sino del complemento que significa el conocimiento de los diferentes especialistas que pueden intervenir en una planeación global.

De otra manera, resulta difícil concebir el funcionamiento armónico y eficaz de la planeación, si no existe en lo individual un mínimo grado de comprensión de las posibilidades y los requerimientos de la tarea política y la tarea técnica. En este mutuo entendimiento recae sobre el técnico el trabajo más pesado. De él se necesita no sólo que perciba con claridad el contexto político, sino que además convenza y dé a conocer la importancia y las ventajas de la planeación como proceso permanente en el ejercicio del gobierno. En cierta medida, corresponde al técnico la labor de pionero. Solamente en aquellos casos en que el político tiene una formación académica de tipo técnico puede esperarse un entendimiento espontáneo del trabajo de planeación.

En resumen, si la planeación ha de promover no sólo el aumento de la riqueza sino la posibilidad de una mejor calidad de vida para la población, es necesario que la praxis de la planeación sea comprendida por el técnico y por el político, uno como contribuyente y otro como ejecutor, y ambos como responsables de un proceso que afecta a grandes capas de población.

Si la planeación ha de ser operativa requiere de una reforma administrativa eficaz que permita erradicar los aspectos negativos de la burocracia popular y hacer hincapié en los positivos de la burocracia formal. Requiere, además; de una actitud responsable para no derivar en instrumento de control de ideas, valores y acciones; del fortalecimiento de la libre expresión que estimule la discusión, la crítica y la polémica y que sirva de garantía a las libertades individuales. Requiere, por último, de una actitud firme y decidida por parte del Estado para implantar medidas que beneficiando a muchos pero débiles, puedan limitar a pocos pero poderosos. Para ello, el Estado necesita de fuerza política que esté apoyada en la capacidad de aglutinar intereses y movilizar opinión pública en torno a la participación real en los beneficios de una política global de desarrollo.

Si la planeación para el desarrollo ha de ser viable, debe funcionar con base en postulados más amplios desde el punto de vista de las diferentes disciplinas sociales. Integrar la tendencia económica en una perspectiva de cambio global que obedezca cada vez menos a circunstancias naturales y procesos evolutivos y cada vez más a la acción planeada y a la voluntad del hombre.

Cuando los procesos de cambio han seguido los cauces aislados de la técnica o del mero crecimiento, se produce un desequilibrio ecológico y social. Resulta imperioso entonces el introducir en estos procesos de cambio, una forma de planeación que facilite un marco social adecuado para la satisfacción de las necesidades individuales del hombre.

<sup>8</sup> Carlos Matus, *Estrategia y plan*, Siglo XXI, México, 1972, p. 48.

<sup>9</sup> Gunnar Myrdal, "Contribución a una teoría más realista del crecimiento y el desarrollo económicos", en *El trimestre Económico*, México, enero-marzo de 1974, vol. XL1, núm. 161, p. 223.